Suffragium

Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará

TRE-CE

Volume 11 - Número 18

Janeiro a Junho | 2020

TRE-CE

Suffragium

Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará

VOLUME 11 - NÚMERO 18
JANEIRO A JUNHO | 2020

Tribunal Regional Eleitoral do Ceará
Rua Jaime Benévolo, 21 - Centro
CEP 60050-080 - Fortaleza/Ceará
Telefone: (85) 3453.3870
Sítio eletrônico: www.tre-ce.jus.br

Será permitida a reprodução de artigos em qualquer meio, desde que citada a fonte. Todos os direitos são reservados ao Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. O corpo editorial da revista Suffragium não se responsabiliza pelos dados e opiniões expressos nos artigos, sendo estes de inteira responsabilidade dos autores. A revista utiliza a licença Creative Commons CC-BY 4.0, com as condições "atribuição não comercial" e "não adaptada".

Toda correspondência, incluindo a submissão de artigos científicos, cartas aos editores, solicitação de subscrição e cópias, sugestões, avisos e outras informações, deve ser enviada a partir do portal eletrônico da revista Suffragium (http://suffragium.tre-ce.jus.br/suffragium). Eventual dúvida ou dificuldade no cadastramento e submissão pode ser relatada pelo endereço eletrônico suffragium@tre-ce.jus.br.

EQUIPE TÉCNICA

Marise Evangelista Prudente
Sabrina D'Henrique Pierre
Organização

Francisco Lucilênio Gonzaga Vanderley
Nagila Maria de Melo Angelim
Diagramação e arte da capa

Jean Carvalho Barbosa
Júlio Sérgio Soares Lima
Revisão bibliográfica e catalogação

Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará [recurso eletrônico] / Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Fortaleza : TRE-CE, 2019-, semestral.
v. 11, n. 18, jan./jun. 2020. Página da Web: https://suffragium.tre-ce.jus.br/suffragium
ISSN: 2595-5756 (versão eletrônica) ISSN: 1809-1474 (versão impressa)
Publicação suspensa nos períodos de 2011 a 2014, 2018 e jan./jun. 2019.
Versão impressa: do v. 1, n. 1 (set./dez. 2005) ao v. 9 n. 15/16 (2017).
Versão eletrônica: a partir do v. 10, n. 17, jul./dez. 2019.

Continuação de: Boletim Eleitoral. Ano 1, n. 1, abr./jun. 1956 - ano 15, n. 34, 1971, periodicidade irregular; Boletim Administrativo. Ano 1, n. 1, 1978 - ano 5, n. 51, abr. 1982, periodicidade mensal; Boletim Mensal. Ano 5, n. 52, maio. 1982 - ano 16, n. 172, jun. 1994, periodicidade mensal; Boletim Informativo Eleitoral. Ano 16, n. 175, set. 1994 - ano 21, n. 235, dez. 1999, periodicidade mensal; Suffragium: informativo eleitoral do TRE-CE. Ano 22, n. 236, jan. 2000 - ano 27, n. 285/286, abr./maio 2005, periodicidade mensal.

1. Direito eleitoral - periódico. 2. Ciências Sociais - periódico. 3. Ciência Política - periódico.
I. Título. II. Brasil. Tribunal Regional Eleitoral (CE)

CDU: 342.8(05)
CDDir: 341.2805

EQUIPE EDITORIAL

Editor-Chefe
Juiz Roberto Viana Diniz de Freitas

Editores-Adjuntos
Martonio Mont'Alverne Barreto Lima – Universidade de Fortaleza
Raquel Cavalcanti Ramos Machado – Universidade Federal do Ceará

Secretária
Águeda Odete Gurgel de Lima

Conselho Editorial
Bruno Pinheiro Wanderley Reis – Universidade Federal de Minas Gerais
Enzo Bello – Universidade Federal Fluminense
Germana de Oliveira Moraes – Universidade Federal do Ceará
Gisele Cittadino – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Gustavo Ferreira Santos – Universidade Federal de Pernambuco
Gustavo Silveira Siqueira – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Helcimara de Souza Telles – Universidade Federal de Minas Gerais
Humberto Dantas de Mizuca – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Jawdat Abu-El-Haj – Universidade Federal do Ceará
Jeison Giovani Heiler – Centro Universitário Católica de Santa Catarina
João Paulo Saraiva Leão Viana – Universidade Federal de Rondônia
José Filomeno de Moraes Filho – Universidade de Fortaleza
José Lindomar Coelho Albuquerque – Universidade de São Paulo
José Luís Bolzan de Morais – Faculdade de Direito de Vitória
Juliana Neuenschwander Magalhães – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Marcelo Roseno de Oliveira – Universidade de Fortaleza
Maria do Socorro Sousa Braga – Universidade Federal de São Carlos
Oswaldo Martins Estanislau do Amaral – Universidade Estadual de Campinas
Otávio Luiz Rodrigues Júnior – Universidade de São Paulo
Paulo Sérgio Peres – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Rômulo Guilherme Leitão – Universidade de Fortaleza
Silvana Krause – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Valter Moura do Carmo – Universidade de Marília
Wagner Pralon Mancuso – Universidade de São Paulo
Yuri Kasahara – Oslo Metropolitan University

Corpo de Pareceristas

Alexsandro Machado Mourão – Centro Universitário Christus
Andreia da Silva Costa – Centro Universitario Christus
Ana Stela Câmara – Centro Universitario Christus
Airton Ribeiro da Silva Júnior – Faculdade Paraíso
Arno Dal Ri Júnior – Universidade Federal de Santa Catarina
Auricélia do Nascimento Melo – Universidade Estadual do Piauí
Bernardo Medeiros Ferreira da Silva – Universidade Estadual do Rio de Janeiro
Bleine Queiroz Caúla – Universidade de Fortaleza
Carla Noura Teixeira – Universidade da Amazônia
Carlos Alexandre Moraes – Centro Universitário de Maringá
Carolina Almeida de Paula – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Caroline Proner – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Cláudio Ladeira de Oliveira – Universidade Federal de Santa Catarina
Clarissa Fonseca Maia – Universidade Estadual do Piauí
Cynara Monteiro Mariano – Universidade Federal do Ceará
Denise Almeida de Andrade – Universidade Presbiteriana Mackenzie
Eduardo Manuel Val – Universidade Federal Fluminense
Enoque Feitosa Sobreira Filho – Universidade Federal da Paraíba
Ernani Rodrigues de Carvalho – Universidade Federal de Pernambuco
Fabiano Guilherme Mendes Santos – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Fausto Santos de Morais – Faculdade Meridional de Passo Fundo
Fayga Silveira Bedê – Centro Universitário Christus
Felipe Braga Albuquerque – Universidade Federal do Ceará
Felipe Chiarello – Universidade Presbiteriana Mackenzie
Flaviane Barros – Universidade Federal de Ouro Preto
Francisco Josênio Camelo Parente – Universidade Federal do Ceará
Francisco Luciano Lima Rodrigues – Universidade Federal do Ceará/ Universidade de Fortaleza
Germana Parente Neiva Belchior – Centro Universitário 7 de Setembro
Gretha Leite Maia de Messias – Universidade Federal do Ceará
Guilherme Cruz de Mendonça – Instituto Federal do Rio de Janeiro
Gustavo César Machado Cabral – Universidade Federal do Ceará
Havana Alícia de Moraes Pimentel Marinho – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Hugo de Brito Machado Segundo – Universidade Federal do Ceará
Jânio Pereira da Cunha – Universidade de Fortaleza
João Luís Nogueira Matias – Universidade Federal do Ceará
Júlia Maia de Meneses Coutinho – Faculdade de Tecnologia de Horizonte
Juliana Neuenschwander Magalhães – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Leon Victor de Queiroz Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
Lígia Maria Silva Melo de Casimiro – Universidade Federal do Ceará
Lílian Marcia Balmant Emerique – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Lucíola Maria de Aquino Cabral – Universidade de Fortaleza

Corpo de Pareceristas (continuação)

Marcelo Mello Valença – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Márcia Paula Chaves Vieira – Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza
Maria da Graça Marquês Gurgel – Universidade Federal de Alagoas
Maria Dolores Lima da Silva – Universidade Federal do Pará
Maria Vital da Rocha – Centro Universitário 7 de Setembro
Matheus Felipe de Castro – Universidade do Oeste de Santa Catarina
Mércia Cardoso de Souza – Faculdade Luciano Feijão
Monalisa Soares Lopes – Universidade Federal do Ceará
Orides Mezzaroba – Universidade Federal de Santa Catarina
Renata Albuquerque Lima – Faculdade Luciano Feijão
Robert Bonifácio da Silva – Universidade Federal de Goias
Rodrigo Dolandeli dos Santos – Universidade Estadual de Campinas
Rodrigo Viera Costa – Universidade Rural do Semi-Árido
Rogério Borba da Silva – Universidade Veiga de Almeida
Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanchez – Universidade Nove de Julho
Sergio Krieger Barreira – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Tarin Cristino Frota Mont'alverne – Universidade Federal do Ceará
Valmir Cesar Pozzetti – Universidade Federal do Amazonas
Valter Moura do Carmo – Universidade de Marília
Valter Rodrigues de Carvalho – Universidade Federal do Piauí
Vanessa Oliveira Batista Berner – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Vitor Silveira Lima Oliveira – Fundação Getúlio Vargas
Zulmar Antônio Fachin – Universidade Estadual de Londrina

COMPOSIÇÃO DO PLENO

Des. Haroldo Correia de Oliveira Máximo
Presidente

Des. Inácio de Alencar Cortez Neto
Vice-Presidente e Corregedor

Dr. Francisco Eduardo Torquato Scorsafava
Dr. Roberto Viana Diniz de Freitas
Dr. José Vidal Silva Neto
Dr. David Sombra Peixoto
Dra. Kamile Moreira Castro
Juízes

Dra. Lívia Maria de Sousa
Procuradora Regional Eleitoral

Hugo Pereira Filho
Diretor-Geral

NOTA DOS EDITORES

Temos a honra de trazer à publicação mais um número da Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará no seu novo formato. A Revista Suffragium é publicada há mais de sessenta anos, tendo passado por diversas transformações, convertendo-se num importante veículo para exposição de artigos e doutrinas de autores regionais e nacionais, bem como para a divulgação da jurisprudência eleitoralista brasileira e estrangeira. A Revista possui o compromisso de buscar publicações externas ao Brasil, sabedora de que o Direito Eleitoral é objeto constante de reflexões em quase todos os países do mundo.

A confirmar seu compromisso com a observação das regras editoriais científicas de periódicos nacionais e estrangeiros, a Revista Suffragium traz neste seu novo número os mesmos elementos de qualidade de editoração acadêmica do número imediatamente anterior, a manter a diretriz de reorganização da Revista, que o TRE-CE, por sua Escola Judiciária Eleitoral, adota.

O Brasil acaba de concluir seu processo eleitoral municipal de 2020. A Justiça Eleitoral esteve no centro do debate científico e político, e não somente durante as eleições. Temas como participação política, papel dos Partidos, controle da igualdade da disputa eleitoral e obediência à normatividade eleitoral revelam o desencadear de um profícuo debate, o qual tanto a sociedade quanto o Estado brasileiro devem incentivar e dele participar. Eis o compromisso que a Revista Suffragium procura traduzir na forma de publicação de mais um número.

Juiz Roberto Viana Diniz de Freitas
Editor-Chefe

Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado
Editora-Adjunta

Prof. Dr. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima
Editor-Adjunto

SUMÁRIO

O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NO BRASIL: NOTAS PARA O DEBATE SOBRE A REFORMA POLÍTICA

João Paulo Saraiva Leão Viana - Jeison Giovanni Heiler - Marcelo Barbosa Miranda Borel - Rodrigo Dolandeli dos Santos.....9

MUDANÇA NA VIDA JUDICIÁRIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE JURIMÉTRICA DAS DEMANDAS TRABALHISTAS ENTRE 2012 E 2019

Alexandre Coutinho Pagliarini - Amanda Viega Spaller.....40

PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO SIGILO DECRETADO NOS GASTOS DO CARTÃO CORPORATIVO PRESIDENCIAL

Valdiney Nogueira - Bruno Oliveira.....56

ROBERT MICHELS, MAURICE DUVERGER E ANGELO PANEBIANCO: O DEBATE SOBRE AS ELITES PARTIDÁRIAS

Antonio Kevan Brandão Pereira - Martonio Mont'Alverne Barreto Lima.....72

O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NO BRASIL: NOTAS PARA O DEBATE SOBRE A REFORMA POLÍTICA[1]

CAMPAIGN FINANCING IN BRAZIL: NOTES FOR THE POLITICAL REFORM DEBATE

João Paulo Saraiva Leão Viana
Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
Professor Adjunto da Universidade Federal de Rondônia (UNIR).
joaopauloviana@hotmail.com

Jeison Giovanni Heiler
Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
Professor do Centro Universitário Católica de Santa Catarina.
jeisonheiler@gmail.com

Marcelo Barbosa Miranda Borel
Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ).
marcelo.borel@gmail.com

Rodrigo Dolandeli dos Santos
Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
Professor Adjunto da Universidade Federal do Pará (UFPA).
dolandeli@gmail.com

1 O presente artigo, ainda que inédito, foi escrito em março de 2016, no calor dos acontecimentos políticos que culminaram no impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff (PT), cinco meses depois. Nesse período, estávamos sob o impacto da decisão do STF que no ano anterior havia decidido pela inconstitucionalidade das doações de empresas no processo eleitoral. O seja, a eleição de 2016 seria a primeira desde a década de 1990 sem a movimentação dos recursos privados que sustentavam a maior parte do sistema de financiamento político de candidatos e partidos. Cabe ressaltar que, apesar dessas medidas, as eleições municipais de 2016 foram marcadas por inúmeras dúvidas acerca da lisura do processo. Diferentemente do que se esperava, a falta de transparência na prestação de contas e a prática do chamado "caixa dois" parecem ter aumentado, sem contar a enorme quantidade de candidatos ricos que puderam alimentar suas campanhas com recursos próprios, desequilibrando o processo eleitoral. O artigo foi escrito para dar conta desse período de incertezas, que de certa forma antecipamos. As consequências imediatas da privação de recursos empresariais, sem um desenho institucional adequado para regular o dinheiro na política, eram pouco animadoras para a democracia. Por isso, no texto buscamos tratar da intrincada agenda de reforma política no Congresso Nacional, visando as alternativas propostas que mobilizavam não apenas os interesses de agentes políticos e econômicos no parlamento, mas igualmente movimentos sociais e a opinião pública. Nessa publicação, optamos por deixar o texto sem as atualizações que seriam devidas, por considerarmos que o mesmo retratou satisfatoriamente as expectativas do período. De lá pra cá, uma mudança significativa ocorreu: a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) em 2017. O fundo, já utilizado nas campanhas de 2018 e 2020, surgiu justamente para suprir a demanda por recursos eleitorais minguados com a vedação das doações empresariais. De todo modo, mais recursos públicos injetados no processo político, apesar de necessário, parece, até o momento, não agradar os contribuintes. Nesse sentido, em sintonia com o artigo escrito em 2016, destacamos que não basta apenas a substituição do dinheiro empresarial por recursos do estado. É preciso igualmente a adoção de medidas adicionais que tornem esse processo mais transparente e barato, e que haja maior controle social sobre estes recursos.

RESUMO: O objetivo deste artigo é abordar o financiamento de campanhas a partir do espaço que tem ocupado nas discussões acerca da reforma política desde o processo constituinte de 1988. Com o escopo de mapear as clivagens nas quais se trava este debate, apresentamos os problemas relacionados ao acesso aos recursos financeiros por partidos e candidatos, sob a abordagem de ao menos duas perspectivas distintas: a) no ponto de vista dos competidores (candidatos e partidos políticos), b) no ponto de vista dos financiadores (empresas privadas e cidadãos). Além disso, mostramos como o eixo da reforma política mudou em relação à proposta de financiamento público exclusivo.
PALAVRAS-CHAVE: Financiamento de Campanhas; Reforma Política; Sistema Político Eleitoral; Eleições.

ABSTRACT: The purpose of this article is to discuss campaign financing from space that has occupied in discussions of political reform since the constitutional process 1988. With the scope of mapping cleavages in which this debate rages present problems related to access to financial resources by parties and candidates, under the approach of at least two different perspectives: a) the point of view of the competitors (candidates and political parties), b) in view of the funders (entrepreneurs and citizens). In addition, we show how the axis of political reform has changed in relation to the proposal of exclusive public financing.
KEYWORDS: Campaign Financing; Political Reform; Political Electoral System; Elections.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, a Reforma Política se tornou uma agenda de debate recorrente no Brasil. Desde a promulgação da Constituição de 1988, passando pelo plebiscito de 1993 sobre a forma e o sistema de governo, até a aprovação, em meados da década de 1990, da Lei dos Partidos (9.096/1995) e da Lei das Eleições (9.504/1997), o aperfeiçoamento das instituições políticas esteve em destaque no debate político brasileiro. Tendência continuada na década seguinte com as Minirreformas Eleitorais de 2006, 2009, 2013 e 2015.

Dentre os temas principais em discussão, o financiamento de campanha certamente figurou como a questão mais inquietante na sociedade, em razão tanto do elevado volume de dinheiro envolvido nas eleições, quanto do papel das empresas neste processo. Os escândalos de corrupção, a falta de transparência e as distorções na competição política igualmente chamam a atenção, levando boa parte da sociedade a questionar as atuais regras do sistema eleitoral.

Neste sentido, o presente artigo se propõe a abordar o financiamento de campanhas e o seu lugar no debate sobre a reforma política. A partir da literatura especializada, o objetivo é analisar as principais propostas de alteração das normas vigentes, em particular as relacionadas à dinâmica de arrecadação de fundos para as eleições. Além disso, buscamos estabelecer uma pesquisa detalhada acerca das variáveis explicativas mais importantes da relação entre dinheiro e política.

Examinamos da mesma maneira como a participação dos cidadãos poderia representar uma mudança de paradigma na política brasileira. Discutimos que o incentivo à aproximação entre indivíduos, partidos e candidatos diversificaria as doações contrapondo o padrão concentrado

do financiamento empresarial. Este seria um passo significativo para a redução da influência de interesses econômicos no processo decisório.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira levamos em conta o ponto de vista dos competidores: candidatos e partidos políticos. Na segunda, analisamos a perspectiva dos financiadores: empresas privadas e cidadãos[2]. Na última parte, em meio à imprevisibilidade da conjuntura política recente, abordamos as alterações mais significativas nas regras eleitorais.

1 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NA PERSPECTIVA DOS COMPETIDORES

O grau de influência do dinheiro no jogo eleitoral é uma questão essencial da literatura especializada (NASSMACHER, 2000; BIETZEN, 2003; JOHNSTON, 2005; LEVITSKY & WAY, 2010; CORRADO *et al.*, 2010; SAMUELS, 2001). O dinheiro é decisivo para o resultado eleitoral? É possível apurar o peso do dinheiro nas campanhas? De quanto dinheiro estamos falando? Os custos das eleições têm aumentado?

Estas são as perguntas mais frequentes que surgem ao nos depararmos com a complexidade da relação entre dinheiro e política. A seguir, analisaremos uma a uma destas questões.

1.1 QUANTO CUSTAM AS ELEIÇÕES?

Em um dos mais recentes trabalhos sobre o custo das eleições no Brasil, Speck (2012) enumera uma série de pontos importantes. Em primeiro lugar, o autor demonstra que as doações têm origem e destinos concentrados: "a política é financiada por poucos atores, e as empresas são responsáveis por mais da metade do volume dos recursos, provenientes de um grupo muito restrito de doadores" (SPECK, 2012, p. 75). Em seguida, mostra que, no total, o volume de dinheiro gasto com as campanhas proporcionais é consideravelmente menor do que as campanhas majoritárias. As campanhas para Senador, Governador e Presidente consomem, juntas, um terço dos recursos investidos em campanhas, ao ponto que as eleições para Deputado – Federal e Estadual – são responsáveis por gastar os outros dois terços (SPECK, 2012, p. 74)

Outro ponto importante é que os eleitos arrecadam muito mais do que aqueles sem sucesso eleitoral. Nesse sentido, o autor descreve que os Deputados Estatuais e Federais "eleitos receberam várias vezes o valor médio dos demais concorrentes" (SPECK, 2012, p. 67).

Sobre o papel do empresariado, o pesquisador relata ainda que 18 mil empresas doaram recursos no Brasil nas eleições de 2010. A concentração do financiamento de campanha ficou evidenciada pelo fato de apenas 64 empresas terem doado mais do que R$ 10 milhões, enquanto cerca de metade das doações ficaram abaixo de R$ 100 mil.

2 Talvez a obra mais emblemática nesta perspectiva seja "*Voting with dollars: A new paradigm for campaign finance*. New Haven & London:Yale University Press, 2002" na qual Bruce Ackerman e Ian Ayres inauguram uma nova abordagem paradigmática sobre a relação conflituosa entre dinheiro e democracia, com a tese do *"Patriot dollars"*.

Para responder esta pergunta observamos inicialmente o Quadro 1. Os dados organizados pela Transparência Brasil dizem respeito ao volume de dinheiro mobilizado por todas das candidaturas no país, considerando todos os cargos, no país entre 2002 e 2014.

Quadro 1 – Evolução do financiamento eleitoral – todos os cargos – 2002-2014

Ano	Doações a candidatos	Doações a comitês/diretórios*	Total de doações	Custo do voto
2002	R$ 678.372.927	R$ 114.174.005	R$ 792.546.932	R$ 1,30
2004	R$ 1.080.994.664	R$ 312.227.752	R$ 1.393.222.416	R$ 6,83
2006	R$ 1.514.190.740	R$ 214.851.837	R$ 1.729.042.577	R$ 3,05
2008	R$ 2.100.058.975	R$ 412.347.174	R$ 2.512.406.149	R$ 11,79
2010	R$ 3.223.126.295	R$ 443.478.895	R$ 3.666.605.190	R$ 5,53
2012	R$ 3.977.057.221	R$ 650.154.101	R$ 4.627.211.322	R$ 20,61
2014	R$ 4.341.740.868	R$ 473.964.921	R$ 4.815.705.789	R$ 7,90

***** Descontadas de doações realizadas a candidatos e outros comitês.
Fonte: Às claras <www.asclaras.org.br>.

Em 2002 o custo das eleições gerais era R$ 1,30 e pulou para R$ 7,90 na campanha de 2014. Já para nas eleições municipais de 2004 o custo do voto era R$ 6,83 e chegou a R$ 20,61 em 2012. Verificamos, portanto, que o custo do voto é muito maior para as eleições municipais. No entanto, consideramos igualmente necessário observar a desvalorização da moeda nesta década para constatar a elevação das receitas de campanha.

Ressaltamos que a elevação dos gastos pode ser resultado de outros fatores para além do mero encarecimento das campanhas. É comum associar o aumento dos gastos declarados com a diminuição do caixa dois em razão do aperfeiçoamento do sistema de prestação de contas (SPCE) que esta tendência indica um declínio do "caixa 2" em razão do aperfeiçoamento do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE). Desde 2002, o TSE vem investindo na fiscalização sistematizando e disponibilizando ao público tanto as receitas, quanto as despesas dos candidatos e partidos políticos nas eleições.

Por outro lado, em termos comparativos, abordando o caso norte-americano, Thomas Stratmann (2005) demonstra que naquele país – onde há maior transparência nos dados e no acesso às informações referentes ao financiamento das campanhas eleitorais e às prestações de contas dos partidos e candidatos – também registrou-se um incremento do custo das campanhas eleitorais[3].

3 In the past decade, campaign contributions and campaign expenditures have been growing rapidly. In 1996, the race for the White House cost President Bill Clinton and Republican challenger Senator Robert Dole $80 million altogether. Four years later, candidates George W. Bush and Albert Gore spent $307 million campaigning for the presidency and in 2004 the expenditures of incumbent Bush and his Democratic opponent, Senator John Kerry, summed to more than $550 million. The last figure does not include spending by advocacy groups and political parties; including them raises total spending in the 2004 US presidential election to $1.2 billion. The growth in spending is less dramatic, but still worthy of notice, in races for the US Congress. In the 1989–1990 election cycle, candidates running for the US Senate and the US House of Representatives spent $283 million, whereas they spent $670 million in 2003–2004. In real dollar terms, this translates into a 64% increase in congressional campaign spending over a 14-year period. Across all US elections in 2004, the grand total spent is estimated to be about $4 billion. (STRATMANN, 2005, p. 135)

1.2 O DINHEIRO É DECISIVO PARA O RESULTADO ELEITORAL?

A reprodução de clichês, tais como "*The best congress money can buy*" (SORAUF, 1992), traduzem a impressão corrente de que o dinheiro compra eleições. Pesquisadores têm empreendido análises cada vez mais sofisticadas para responder esta questão (SAMUELS, 2001; MANCUSO, 2015; SPECK, 2012; CERVI, 2009; SANTOS, 2012; PEIXOTO, 2012). A literatura especializada, particularmente a norte-americana, tem investido na desconstrução desta noção[4].

O argumento de Jacobson (1978) é um dos mais importantes nessa direção. No trabalho "*The Effects of Campaign Spending in Congressional Election*" ele empiricamente contesta o argumento de que o efeito dos gastos de campanha é o mesmo para todos os candidatos. Segundo esta perspectiva, os *incumbents*[5] obtém um retorno marginal decrescente do financiamento de campanha, ou seja, a partir de determinado limite o efeito do dinheiro sobre a sua votação é menor se comparado ao desempenho dos *challengers*:

> *The evidence is strongest for the 1972 House elections; the amount spent by incumbents had little apparent effect on the probability they would be remembered; the expected gain is only .02 as spending increases from $0 to $160,000 whereas awareness of nonincumbents more than doubles over the same range of expenditures. Those few nonincumbents fortunate enough to spend over $150,000 were as likely to be remembered as incumbents*[6]. (JACOBSON, 1978, p. 482)

Desta forma, os achados de Jacobson (1978, p. 472) dão conta de que "*ignoring other factors, the more incumbents spend, the worse they do*". Em outras palavras, os gastos de campanha não têm a mesma consequência para *challengers* e *incumbents*, ou seja, *o dinheiro não fala por si*.

Jacobson (1978, p.472) constatou a existência de uma relação proporcional entre gastos de *challengers* e *incumbents*: "*Incumbents are apparently able to adjust their level of spending to the gravity of a specific challenge; they spend more when challengers spend more, less*

4 O presente artigo despe-se, absolutamente, da pretensão de empreender qualquer análise comparativa do financiamento de campanhas entre distintos países. A literatura norte-americana citada neste artigo deve-se unicamente a dois motivos em especial: a) dado o problema de multicolinearidade entre dinheiro e votos, apresentado pela primeira vez pelo norte-americano Jacobson (1978), questão que não pode ser olvidada no nosso entendimento e, b) porque é nos Estados Unidos da América que o dinheiro tem se convertido em uma nada desprezível [e nova] forma de participação política. Neste país, de acordo com Speck (2010, p. 16), a maior parte do financiamento direto de campanhas advém de doadores individuais. Padrão muito distinto do brasileiro, baseado em doações privadas efetuadas por empresas e, consequentemente na pequena participação dos cidadãos. No Brasil "empresas são responsáveis por mais da metade do volume dos recursos, provenientes de um grupo muito restrito de doadores". (SPECK, 2012, p. 75)

5 Incumbents são os titulares do cargo, podem ser traduzidos como veteranos ou candidatos reelegíveis. Challengers, por sua vez, são os desafiantes.

6 A evidência é mais forte para as eleições do Congresso americano de 1972, o montante gasto pelos incumbentes teve pouco efeito aparente sobre a probabilidade de que seriam lembrados, o ganho esperado foi de apenas 0,02 quando a despesa aumenta de U$ 0 a U$ 160 mil dólares ao passo que a lembrança dos não-incumbents mais do que duplica em relação à mesma gama de gastos. Aqueles poucos não-incumbents afortunados o suficiente para gastar mais de U$ 150.000 tinham a mesma probabilidade de ser lembrados como titulares. O autor se refere aqui ao resultado de *surveys* que foram aplicados mensurando se o eleitor lembrava do candidato, incumbent ou não-incumbent, relacionando essa lembrança aos gastos.

when challengers spend less". Além disso, afirma o autor, os desafiantes atraem contribuições em função da sua expectativa de vitória: "*challengers are expected to attract contributions in proportion to their probability of being elected, which is here approximated by their expected vote, itself of course related to the actual vote*". (JACOBSON, 1978, p. 475).

A partir desta afirmação, estabeleceu-se aquela que será a grande aporia entre os estudiosos do tema. É o dinheiro que determina votos ou a probabilidade de votos é que atrai dinheiro?

> *Or, from a slightly different perspective, campaign spending may help win popular support, and thus votes, but characteristics that also help to attract votes-personal charm or "charisma," political skill and experience should also ease the job of fundraising. Candidates who are well known and who have political experience (and thus a greater likelihood of success) raise money more easily, spend it, thereby further increasing their popularity (and chances for victory), acquiring in consequence even more money, and so on-the ultimate payoff coming in the form of additional votes on election day.* (JACOBSON, 1978, p. 476)

Claramente, Jacobson sustenta que a relação entre gastos de campanha e candidatos envolve uma causação recíproca: "*Candidates who are well known are able to raise more money, which, spent judiciously, increases their renown even further*" (JACOBSON, 1978, p. 480). Assim, por mais que as pesquisas empíricas demonstrem a existência de um impacto significativo da variável financeira sobre o resultado eleitoral, esta "pedra no sapato" representa um desafio metodológico aos pesquisadores.

De todo modo, essa perspectiva não invalida o peso do dinheiro sobre o sucesso eleitoral, mas nos apresenta alternativas para compreender as razões pelas quais os doadores financiam campanhas. Cabe ressaltar, portanto, que a replicação desta lógica ao caso brasileiro deve levar em conta outros elementos (PEIXOTO, 2012; SAMUELS, 2001). Pois, ao contrário do modelo majoritário dos EUA, no Brasil o sistema eleitoral proporcional impacta profundamente os incentivos sobre a reeleição dos congressistas[7].

1.3 É POSSÍVEL APURAR O PESO DO DINHEIRO NA DISPUTA ELEITORAL?

Estabelecer a direção da causalidade entre dinheiro e voto, como vimos anteriormente, é uma lacuna da literatura. Por outro lado, estimar a sua correlação tem sido o caminho mais utilizado nas pesquisas.

Em trabalho recente, Speck e Mancuso (2013) desenvolveram um modelo de análise que abrangeu as 5.559 prefeituras no Brasil, incluindo a trajetória política dos candidatos, o gênero, a

7 Peixoto (2012, p. 18) pontua algumas das principais diferenças entre os sistemas eleitorais brasileiro e norte-americano: Todavia, no caso brasileiro inexiste o aspecto fundamental para que ocorra a causalidade mútua: a previsibilidade do sucesso/fracasso do candidato. Como já dito anteriormente, as eleições legislativas no Brasil são exemplos inversos do que ocorre nas eleições americanas, dada (1) a estrutura do sistema proporcional de lista aberta (2) com coligações eleitorais, (3) as altas magnitudes dos distritos, (4) o grande número de competidores, e, por conseguinte, (5) a inexistência de pesquisas eleitorais precisas e confiáveis são fatores que dotam as eleições legislativas brasileiras de uma alta imprevisibilidade.

sociografia eleitoral (tamanho dos municípios), apurando de forma diferenciada cada uma dessas variáveis. Os autores demonstram que, "quanto mais recursos o candidato tiver para tocar sua campanha, maior sua chance de obter votos e vencer as eleições" (SPECK e MANCUSO, 2013, p. 110). Eles identificaram o volume de R$ 10 mil reais como a linha de corte para que ocorra um maior efeito do financiamento sobre o desempenho eleitoral. Em termos de *peso* final do dinheiro, os autores apuraram que:

> Controlando-se o efeito das demais variáveis, o aumento de um real na despesa efetiva por eleitor aumenta, em média, em 3,2% a chance de êxito de candidatos a prefeito de municípios pequenos; em 6,6% a de candidatos de municípios pequenos-médios; em 9% a de candidatos de municípios médios; em 13,6% a de candidatos de municípios médios-grandes; e em 16,3% a de candidatos dos municípios maiores. (SPECK e MANCUSO, 2013, p. 120)

Nas eleições de 2008, Heiler (2011) calculou o impacto do dinheiro nas eleições para câmaras de vereadores em 12 municípios de Santa Catarina. Naquele modelo as variáveis incluídas foram: a) *características individuais* dos candidatos (idade, sexo, ocupação, patrimônio, estado civil, naturalidade, escolaridade); b) *fatores políticos* (força partido no município de disputa, partido, reeleição, coligação partidária); e c) *econômicas* (gastos de campanha). Os resultados foram controlados também pelo tamanho do município. O autor apurou que:

> i) para o conjunto dos 12 municípios da amostra a razão de chances dos candidatos situados na 4ª faixa de gastos (os 15% de candidatos logo acima do 3º quartil) as possibilidades de êxito representavam 13 vezes as chances dos candidatos com menores gastos; já entre os candidatos situados na faixa dos 10% de maiores gastos a razão de chances é de 30,4 vezes em relação aos candidatos que menos gastaram (situados na faixa dos 25% de menores gastos). ii) no conjunto de municípios médios e grandes, na mesma comparação, a razão de chances passa a ser de 17,6 na 4ª faixa e de 44 vezes na última faixa de gastos. iii) no conjunto de municípios pequenos e muito pequenos, a razão de chances é menor, mas ainda expressiva: 6,3 na 4ª faixa e de 26 vezes na última faixa de gastos (HEILER, 2014, p. 167).

Peixoto (2012), com respeito às eleições de 2002 para deputado estadual e federal, constatou que, quanto maior a competição eleitoral, as despesas de campanha dos partidos também se elevam. Por sua vez, os gastos partidários, segundo o autor, incrementaram a proporção de votos. Utilizando o modelo de análise OLS mais simplificado que o anterior, Peixoto (2012) incluiu as variáveis explicativas Unidade da Federação (UF), Gênero, Profissão e Escolaridade e gastos (ou receita), indicando que:

> Se mantidas constantes todas as características individuais dos candidatos, pode-se afirmar que: para o aumento de 1% nas despesas dos candidatos (variável explicativa independente), espera-se um crescimento de 0,65% no percentual de votos dos candidatos a Deputado Estadual e 0,62% nos candidatos a Deputado Federal (variáveis explicadas–dependentes) (PEIXOTO, 2012, p. 21).

Assim, o autor demonstrou que o impacto do dinheiro na política pode ser mensurado, indicando um percurso fértil a ser trilhado pelos pesquisadores da área.

2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NA PERSPECTIVA DOS FINANCIADORES

Nesta seção discutimos o ponto de vista dos atores que financiam as campanhas em duas partes: a) financiamento privado de empresas ou grupos econômicos e b) financiamento privado de cidadãos.

2.1 FINANCIAMENTO PRIVADO DE EMPRESAS OU GRUPOS ECONÔMICOS

Para se apresentarem aos eleitores, partidos e candidatos arrecadam fundos junto a doadores. Entretanto, quando se pensa no financiamento empresarial é quase inevitável imaginar o impacto direto dos interesses econômicos no comportamento dos candidatos eleitos. Esse alerta é feito de forma contundente por Manin, Przeworski e Stokes (2006):

> Presumidamente, se Philip Morris Co. Inc. contribui em 1996 com mais de US$ 2.5 milhões para o Comitê Nacional Republicano (New York Times, 28/01/1997, p. 3) deve ter esperado pelo menos US$ 2.5 milhões em favores; de outra forma seus dirigentes poderiam ter sido despedidos pelos acionistas. (MANIN *et al.*, 2006, p. 113)

Nestes termos, Mancuso (2015) fez um levantamento da literatura nacional acerca dos determinantes do financiamento eleitoral, particularmente das pesquisas empíricas. Ao abordar o que estamos chamando aqui de *perspectiva dos financiadores*, o autor traçou duas formas de compreendê-la: i) *benefícios para financiadores* e ii) *determinantes do investimento eleitoral*.

2.1.1 COMO OS DOADORES PODEM SE BENEFICIAR?

O financiamento político pode vir a ser compreendido enquanto uma variável explicativa das vantagens obtidas pelos doadores. Neste caso, o desempenho dos financiadores, especialmente das empresas privadas, resultaria da alocação de recursos investidos nas eleições.

Mancuso (2015) sintetizou os principais benefícios empresariais pesquisados na literatura nacional: a) acesso ao financiamento de bancos públicos, sobretudo o BNDES); b) obtenção de contratos com o governo; c) desempenho econômico (aumento do valor de mercado do estoque de ações) das empresas que financiam campanhas; d) proteção comercial (desvios da Tarifa Externa Comum – TEC – do Mercosul); e) benefícios tributários; e f) benefícios obtidos de forma ilícita (segundo informes divulgados na imprensa).

Além destes, Speck (2012) elencou uma série de outros benefícios que contemplariam os interesses dos financiadores. Tanto o Executivo, quanto o Legislativo podem proporcionar vantagens, tais como a preferência em processos de fiscalização e o favorecimento em decisões políticas, além de licitações em obras públicas e a aprovação de projetos.

2.1.2 O QUE EXPLICA O FINANCIAMENTO ELEITORAL?

Aqui, as doações tornam-se a variável dependente. Passamos a identificar e analisar os determinantes do financiamento de campanha. Neste sentido, Mancuso (2015) identificou três pontos: a) *político* (participação na base de apoio governista no congresso nacional), magnitude do distrito eleitoral, trajetória política do candidato, número de filiados ao partido na UF, pertença ao partido da situação na UF e influência das pesquisas de opinião); b) *econômico* (setores e segmentos da economia, nível de associativismo, peso econômico do distrito eleitoral, PIB *per capita*, urbanização, coeficiente de *Gini*, presença transmissoras de TV); e c) *gênero*.

O autor ressaltou que, apesar do grande número de variáveis mobilizadas e dos achados da literatura, há um amplo espaço para desenvolver pesquisas que expliquem as diversas questões ainda em aberto. Como se dá a tomada de decisão? Quem toma a iniciativa? Quais critérios são utilizados para escolher o financiado? Qual a dimensão do "investimento eleitoral" bem-sucedido? São algumas das lacunas da pesquisa empírica.

2.1.3 OS FINANCIADORES NA LITERATURA INTERNACIONAL

Nos Estados Unidos o financiamento de empresas é proibido pela legislação desde a *Lei Tilman* (1905), quando o presidente Theodore Roosevelt restringiu o dinheiro privado dos "*fat cats*". Na ocasião, as empresas, bancos públicos e mesmo os sindicatos foram proibidos de contribuírem com as campanhas de candidatos (SPECK, 2012).

Atualmente o financiamento político naquele país é regulado pela Lei Federal de Campanhas Eleitorais (FECA), em vigor desde 1971. Esta legislação foi revisada seguidamente nos anos de 1974, 1976 e 1979, assim como em 2002 por meio da Lei de Reforma da Campanha Bipartidária (BCRA).

Todavia, é preciso sempre ter em perspectiva que as restrições institucionais ao financiamento privado, não necessariamente impedem que o dinheiro na política, como água, escoa para algum lugar (ISSACHAROFF & KARLAN, 1999; DUSCHINSKY, 2002). Deu-se assim, portanto, a institucionalização dos PAC's (*Polictical Action Committee*), que acabaram por englobar comitês representativos de determinados grupos de interesse, inclusive econômicos. Empresas, sindicatos e outras organizações, embora proibidos de contribuírem diretamente, tomam a iniciativa de fundar PACs, solicitando doações de seus associados, empregados ou filiados:

> Por exemplo, o PAC *National Beer Wholesalers Assn Contributors* levanta recursos para representar os interesses dos atacadistas da indústria de cerveja. Esse comitê arrecadou, no ciclo 2008, mais de US$ 3,28 milhões, o que o torna um dos mais poderosos em termos financeiros. Essas contribuições provieram de 1.647 doadores (SPECK, 2012, p. 23).

Os estudos que buscam compreender os determinantes do financiamento político nos EUA, inevitavelmente tratam das doações repassadas aos PACs, indiretamente pelas empresas.

A título de exemplo, o trabalho de La Raja e Wiltse (2012) descreve o papel seletivo dos políticos em busca de financiadores "*depending on the electoral environment*" (GRANT & RUDOLPH, 2002) ou "*candidates activate the most ideological elements in the donor population*". Essas pesquisas concluem que doadores ideológicos são procurados em maior proporção justamente por se inclinarem à escolha de um lado no processo eleitoral.

Outro exemplo é o trabalho de Welch (1982) que explora as relações de "*exchange involving economic interest groups and candidates (for a legislature)*" (WELCH, 1982, p. 479). Ele analisou como as contribuições podem ter sido tanto recompensas a congressistas por favores no passado, quanto investimento para agradar parlamentares que futuramente podem ser aliados. O autor, apesar das ressalvas quanto à possibilidade de generalização de seus resultados, constatou a existência de reciprocidade entre membros do congresso e PACs, evidenciada pela associação do setor do leite "*[...] with congressmen who received PAC contributions in 1974 having been more likely to vote for higher milk price supports in 1975 and those who voted in favor tending to have received larger contributions from the dairy PACs in 1976*" (WELCH, 1982, p. 493).

2.2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA PELOS CIDADÃOS

O dinheiro na política comumente é atrelado à ideia de corrupção e de favorecimento a interesses privados. Não por acaso, inúmeros são os episódios que envolvem atores políticos e o uso indevido de cargos públicos. Contudo, uma série de pesquisas tem procurado compreender de maneira mais apurada um outro aspecto: a participação política do cidadão (SHIELDS e GOIDEL, 2000; ACKERMAN & AYRES, 2002; GIMPEL; LEE & PEARSON-MERKOWITZ, 2008; LEVITSKY & WAY, 2010; LA RAJA & WILTSE, 2012). Shields e Goidel (2000) destacam a dimensão participacionista do dinheiro, denominada de *checkbook*.

Os testes realizados por Shields e Goidel (2000) indicaram pouca mudança sistemática nas taxas de contribuição das pessoas situadas na categoria de menor de renda, apesar das reformas realizadas na década de 1970 destinadas a incentivar o *checkbook*:

> *[...] our analysis speaks to the question of campaign finance reform. Reforms made in the early 1970s aimed at expanding the base of contributors by reducing limits on individual contributions apparently had little influence on increasing the contribution rates of those at the middle- and lower-income levels* (SHIELDS E GOIDEL 2000, p. 229).

Um dos estudos mais conhecidos nesta perspectiva é "*Voting With Dollars*" de Bruce Ackerman e Ian Ayres (2002). O trabalho dos autores representa uma ruptura paradigmática na forma como o dinheiro pode ser encarado na política. Assim, o velho paradigma seria representado por três elementos: i) *Money is garbage for democracy*; ii) *Public subsidized for campaigns reduce or eliminate the flood of private money*; iii) *Full publicity for all contributions*.

Já o novo paradigma, substituiria a tríade acima pelos seguintes pontos: i) substituição dos subsídios públicos de campanha (centralizados), por "*patriot dollars*" (descentralizados); ii) rejeição da divulgação completa de contribuições privadas em favor da doação secreta realizada pelos cidadãos; iii) rejeição do controle abrangente sobre o dinheiro privado em favor de restrições seletivas, impostas apenas como último recurso.

Para os autores, "*Patriot Dollars*" seriam um tipo de subsídio público não repassado diretamente aos partidos ou candidatos, mas sim direcionado *pelos próprios cidadãos* aos atores políticos de sua preferência. Speck (2010) traduziu bem esta ideia ao propor a distribuição de *vouchers* subsidiados os eleitores, que, por sua vez, redistribuiriam estes recursos aos seus candidatos. Estas doações seriam de valores pequenos, R$ 50,00, por exemplo, justamente para evitar a concentração de financiamento.

"*Why do so few Americans donate money to political actors?*" é a pergunta por meio do qual Grant e Rudolph (2002) buscaram esclarecer alguns pontos do financiamento cidadão, característico das eleições nos EUA. Os autores retrataram as diferenças de engajamento financeiro do indivíduo com base nos incentivos proporcionados pela solicitação sistemática de contribuições financeiras (GRANT E RUDOLPH, 2002, p. 32). Os autores constataram que dentre aqueles eleitores que foram solicitados a contribuir, 1/3 concordou em fazer a doação. Para os que efetivamente contribuíram, a taxa de solicitação foi de 85%. Assim, a interpretação de Grant e Rudolph (2002, p. 40) é a de que "*Solicitation clearly matters*", ou seja, a solicitação feita por partidos, grupos ou candidatos, importa para a efetivação da contribuição financeira cidadã.

A despeito das profundas diferenças dos sistemas políticos de EUA e Brasil, desta experiência pudemos constatar potenciais formas de participação política não exploradas no modelo brasileiro. Embora, também seja preciso observar o caráter restrito do engajamento nos EUA, tendo em vista que apenas cerca de 10% da população norte-americana contribuíram com as campanhas (SORAUF, 1992; GRANT & RUDOLPH, 2002). Além disso, boa parte destas doações são repassadas aos PACs, restando ainda sérias dúvidas sobre quais fatores levam à participação cidadã deste tipo de financiamento político.

3 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NA REFORMA POLÍTICA

Não obstante o caso brasileiro, escândalos decorrentes do financiamento de campanhas eleitorais surgem igualmente em outras democracias. Dessa forma, certamente o dinheiro na política se tornou um assunto delicado em todas as democracias modernas.

No Brasil, esta questão emerge com um dos pontos mais polêmicos e complexos do atual debate sobre a reforma política. Como pontuado por Bruno Reis: "De fato, é difícil imaginar tema mais relevante, mais árido, menos estudado e mais central à nossa conjuntura política que o financiamento de campanhas eleitorais" (REIS, 2007, p. 96).

Speck (2006, p. 153-156) elencou três principais preocupações derivadas do fraco controle social acerca do dinheiro na política: a) a igualdade de disputa proporcionada pelo sistema eleitoral; b) a igualdade do voto; e c) a própria ideia de representação.

O primeiro ponto reflete a possibilidade de a competição política ser distorcida pela influência de recursos financeiros nas eleições:

> Na primeira variante a acusação se refere ao encarecimento das campanhas eleitorais como indicador de uma crescente manipulação do eleitorado pelas modernas técnicas de propaganda e comunicação. O objetivo da diminuição da importância do dinheiro na política coincide entre os partidos políticos e seu eleitorado. A mera influência do dinheiro é vista como maléfica sobre o processo eleitoral. A segunda variante dessa mesma preocupação com o processo eleitoral diz respeito a distorção da competição eleitoral a partir da distribuição de recursos. (SPECK, 2006, p. 154)

A assimetria das condições de disputa é evidenciada pelo acesso desigual dos candidatos aos recursos privados. Uma parcela mínima de candidaturas detém enorme poderio econômico em comparação às demais. Além disso, muitas vezes recursos públicos são também utilizados de maneira indevida.

A sugestão oferecida por muitos estudiosos é a limitação das doações e a proibição de certas fontes, tais como, organismos internacionais e empresas concessionárias de serviços públicos. Da mesma forma, a elevação de recursos públicos para custear campanhas necessitaria de garantias ainda maiores de transparência e de controle sobre as prestações de contas eleitorais.

No que se refere à igualdade do voto, este segundo ponto alertado por Speck (2006) nos faz pensar sobre a violação da própria soberania popular pelo financiamento político. O princípio de que todo o poder emana do povo, exercido igualitariamente através do voto, fica em risco, uma vez que "*em sistemas de financiamento político sem regulação o cidadão tem capacidade muito desigual de aportar recursos para campanhas eleitorais*" (SPECK, 2006, p. 155). Diante dessa realidade, propostas de financiamento público, direto ou subsidiado, surgem como alternativa.

A terceira crítica está vinculada à dependência econômica dos candidatos. Dessa forma, a representação política, compreendendo-a enquanto um pilar do interesse público, torna-se fragilizada. Este cenário de influência do poder econômico "poderá se expressar na futura concessão de favores, vantagens ou na representação privilegiada de interesses" (SPECK, 2006, p. 155).

No entanto, o financiamento privado de campanha não necessariamente leva a uma distorção do processo eleitoral. As pequenas doações privadas de cidadãos diversificam as preferências eleitorais na sociedade, podendo trazer benefício ao sistema político.

3.1 O SISTEMA POLÍTICO E AS MINIRREFORMAS ELEITORAIS

O sistema político brasileiro tem sido objeto de um polêmico e intenso debate, não apenas acadêmico, acerca de sua institucionalização e capacidade de consolidar o regime democrático. Na ciência política brasileira, a discussão que se seguiu, majoritariamente institucionalista, orientou-se em torno do "Presidencialismo de Coalizão" (ABRANCHES, 1988; SANTOS, 2008; RENNÓ, 2006; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Este arranjo institucional combina um

sistema de governo presidencialista com o federalismo e o multipartidarismo, cujas principais críticas detalhamos a seguir.

A crítica central diz respeito à formação e manutenção das coalizões de governo, uma vez que a estabilidade do sistema dependeria mais das habilidades das lideranças políticas do que dos incentivos institucionais (RENNÓ, 2006). Os interesses individuais seriam mais decisivos do que os acordos programáticos entre os partidos. Ou seja, o sistema estaria menos orientado às instituições do que à posição dos atores no jogo político.

Por outro lado, pondera-se que a "coalizão" seja a característica histórica da dinâmica política brasileira. A despeito das inúmeras considerações, o processo decisório nacional seria bem coordenado, revelando uma inegável estabilidade e previsibilidade, garantidas pela atuação dos partidos na arena legislativa (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Durante a redemocratização, houve um claro incentivo institucional ao multipartidarismo. As restrições à formação de legendas eram encaradas pela maioria dos atores políticos como um resquício do autoritarismo militar. Para os críticos, o "caos" estava evidenciado pelas 22 candidaturas à presidência da República na eleição de 1989. Na ocasião, os dois maiores partidos do Congresso Nacional, PMDB e PFL, herdeiros do bipartidarismo ditatorial de ARENA e MDB, somaram menos de 5% dos votos com suas respectivas candidaturas, Ulisses Guimarães e Aureliano Chaves. Além disso, o recém-criado PRN, partido do presidente eleito Fernando Collor de Mello, possuía apenas 3% de cadeiras na Câmara dos Deputados.

Conforme Nicolau (2003), este resultado pífio das duas maiores legendas no pleito de 1989, além do plebiscito sobre formas e sistemas de governo realizado em 1993, representou alguns dos elementos decisivos para que a partir da década de 1990 a reforma política estivesse presente na agenda de importantes setores da sociedade brasileira.

No tocante às doações de campanha, o impeachment de Fernando Collor de Melo ocorrido em 1992 desnudou a prática do caixa-dois e do financiamento empresarial. O esquema financeiro liderado por PC Farias, então tesoureiro da campanha presidencial de Fernando Collor, infringiu a legislação da época que vedava a participação das empresas nas eleições.

Como uma reação aos escândalos de corrupção deste período, emergiu um processo de pequenas reformas nas regras eleitorais (SPECK, 2005). Em meados da década de 1990 foram aprovadas a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (9.096/1995) e a Lei das Eleições (9.504/1997). A primeira, estabeleceu regras importantes tais como a distribuição e utilização do Fundo Partidário, e os procedimentos para a criação e fusão de novas agremiações. Já a Lei das Eleições diz respeito às normas referentes à utilização do HGPE, à prestação de contas eleitorais, ao financiamento de campanhas, dentre outros dispositivos de fiscalização.

Além desta legislação, também foi aprovada no período a Lei da Compra de Votos (9.840/1999), que teve iniciativa na sociedade e alcançou cerca de 1 milhão de assinaturas. Esse projeto vem funcionando como uma importante barreira a práticas ilegais no processo eleitoral[8].

8 De acordo com o MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – foram mais de mil mandatos cassados desde o ano 2000. Para maiores informações consultar o *site* do movimento: http://www.mcce.org.br/.

Um segundo ciclo de reações a escândalos de corrupção surgiu nos anos 2000, tendo novamente o caixa-dois do financiamento eleitoral como causa. O "Valerioduto", nome dado ao esquema financeiro operado por Marcos Valério, consistia em utilizar recursos eleitorais não contabilizados para o pagamento de "mesadas" a parlamentares aliados ao governo federal. Este esquema, conhecido como "Mensalão", veio à tona em 2005 durante o mandato presidencial de Lula (PT). Em entrevista dada à TV Globo, no auge do escândalo, o próprio presidente declarou que "caixa-dois, todo mundo faz" (CUNHA FILHO & COSTA JR., 2008, p. 193). Em seguida, praticado pelo mesmo operador Marcos Valério, foi descoberto o "Mensalão Tucano", que favoreceu em 1998 o governador de Minas Gerais, Eduardo Azeredo (PSDB-MG).

Neste período, outras mudanças nas regras eleitorais foram realizadas, também como resposta à insatisfação popular com o quadro político. Em 2006 foi aprovada uma Minirreforma Eleitoral (11.300/2006). Algumas práticas clientelistas foram abolidas, tais como *showmícios*, distribuição de camisetas e brindes ou qualquer forma de proporcionar vantagem econômica ao eleitorado. Além disso, regras mais duras sobre a utilização da máquina pública durante as eleições foram aprovadas.

No âmbito do financiamento eleitoral, esta minirreforma estabeleceu a utilização de contas bancárias específicas, como a única forma de partidos e candidatos movimentarem suas receitas eleitorais, favorecendo uma fiscalização mais eficaz. Além disso, ficou obrigatória a divulgação na internet de relatórios de despesas de campanha.

Três anos depois outra Minirreforma Eleitoral foi aprovada (Lei 12.034/2009). Novamente houve pouco impacto nas regras eleitorais, das quais destacamos apenas a reserva de 5% da participação das mulheres nas direções partidárias. Quanto ao financiamento eleitoral, a nova legislação vedou as doações de todas entidades esportivas. Antes, apenas aquelas que recebiam recursos públicos eram impedidas. A inclusão do CNPJ dos fornecedores nos materiais de campanha também virou regra. Tivemos ainda neste período a aprovação da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010). Esta proposta de iniciativa popular vem contribuindo para impedir a eleição de políticos com histórico de condenações.

Em outro contexto político, mais uma vez as alterações das regras eleitorais reagiram à opinião pública. As gigantescas manifestações de junho de 2013 pressionaram todos os poderes políticos, especialmente o Executivo e o Legislativo. Como resultado dessa insatisfação foi aprovada a Minirreforma Eleitoral de 2013 (Lei 12.891/2013). Entretanto, à medida que as mobilizações esfriaram, as alterações mais significativas foram deixadas de lado. Assim, destacamos desta legislação apenas o impedimento da substituição de candidatos cassados na véspera da eleição (art. 13).

Por outro lado, sobre a prestação de contas eleitorais, esta nova legislação proporcionou restrições mais específicas sobre as despesas de campanha. O aluguel de veículos ficou fixado em 20% da receita do candidato e os gastos com alimentação em 10%. Da mesma forma, as despesas com pessoal foram restritas: a) nos municípios abaixo de 30 mil habitantes o candidato poderá contratar até 1% do eleitorado como cabo eleitoral; b) no restante das cidades podem acrescer 1 cabo eleitoral a cada 1 mil eleitores que o local tiver acima de 30 mil habitantes.

Por fim, em outro momento político conturbado, um novo conjunto de regras eleitorais foi aprovado. Conduzida em meio a profundo enfraquecimento do poder de agenda do Executivo, face à crise econômica do país e à impopularidade da presidente Dilma Rousseff (PT), a Minirreforma Eleitoral de 2015 (Lei 13.165/2015) estabeleceu mudanças significativas. Por exemplo, para aqueles que pretendem se candidatar, o prazo para a filiação partidária reduziu 6 meses antes do pleito eleitoral. Também foi diminuído o período de transmissão do HGPE de 45 para 35 dias. Além disso, o sistema de sobras das eleições proporcionais foi alterado. A partir da próxima disputa, somente será eleito o candidato que alcançar o mínimo de 10% do quociente eleitoral.

Sobre o financiamento de campanha novos limites de gastos foram estabelecidos. O teto das despesas foi fixado em 70% do maior gasto declarado para o cargo na eleição anterior, caso a campanha tenha tido turno único. Nos locais onde houve segundo turno, esse limite passa a ser de 50%.

Fora o âmbito das legislações aprovadas, em seguidas reviravoltas, o processo decisório nacional expressou cristalinamente o posicionamento e os interesses dos atores políticos, particularmente quanto às alterações das regras do financiamento eleitoral. Tal dinâmica mobilizou não apenas a desgastada relação recente entre Executivo e Legislativo, mas sobretudo o papel do Judiciário. Ao final desta seção detalharemos este processo que culminou com a proibição das doações empresariais.

3.2 DO FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO AO FIM DAS DOAÇÕES EMPRESARIAIS

O acúmulo do debate sobre a reforma política nas últimas duas décadas não deixa dúvida sobre como o poder econômico, particularmente das grandes empresas, representa mais uma barreira do que um incentivo à participação política. Neste sentido, a presente seção retrata como o financiamento público exclusivo de principal proposta da reforma política cedeu lugar à mobilização pelo fim das doações empresariais de campanha. Em seguida mostramos a necessidade de incentivar doações privadas dos cidadãos, fundamental para a participação política e engajamento social nas eleições.

3.2.1 FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO

O financiamento público exclusivo de campanhas encontra-se em debate há mais de uma década no Congresso Nacional. A proposta prevê, fundamentalmente, a vedação das doações de origem privada, tanto de pessoas jurídicas, quanto de pessoas físicas. O custo das campanhas seria pago unicamente pelos cofres públicos.

Neste processo, embora já tenham sido arquivados, os PL 4.593/2001, de autoria do Senado, e o PL 2.679/2003, proposta por uma Comissão Especial[9], influenciaram as proposições

9 Chamada de "Comissão Especial destinada a efetuar estudo em relação às matérias em tramitação na Casa, cujo tema abranja a Reforma Política".

legislativas que surgiram posteriormente, tais como, o PL 5.277/2009, de autoria do deputado Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), e o PL 5.281/2009, do deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) (HEILER, 2011).

O Projeto de Lei 2.679/2003 previa o financiamento público exclusivo de campanhas, estipulando o valor de R$ 7,00 por eleitor para compor o Fundo Partidário. Esta quantia estaria bem acima dos atuais R$ 0,35[10], representando um gasto superior a R$ 900 milhões ao erário (REIS, 2007; CUNHA FILHO & COSTA JR., 2008).

Como lembraram Reis (2007) e Samuels (2001), sobre a proposta de Ibsen Pinheiro, apesar da elevação das despesas públicas, a despesa com as eleições, de uma forma geral, seria cerca de apenas 20% do que se gasta atualmente nas campanhas eleitorais brasileiras.

Nesse contexto, Reis, ao comentar o PL 2.679/2003, afirma:

> Idealmente, portanto, o financiamento público exclusivo deveria ser adotado acompanhado de uma série de medidas adicionais, destinadas a melhorar sensivelmente o controle sobre os recursos efetivamente empregados nas campanhas. E isso inclui desde a adoção de medidas como a instituição das listas fechadas (bem mais controláveis pelos tribunais eleitorais), um disciplinamento cuidadoso dos gastos admissíveis, a prestação de contas na internet durante a campanha e a adoção de punições mais severas aos transgressores (efetivamente adotadas no PL 2.679/2003, a começar pela derrubada total da lista), até a aprovação de um reforma bancária e tributária que induza à redução do volume de recursos ilegais em circulação no sistema (o que claramente está fora da discussão de qualquer reforma política) (REIS, 2007, p. 99).

O debate do financiamento público exclusivo de campanhas trouxe consigo a proposta de adoção do sistema de lista fechada pré-ordenada, na qual o partido elabora previamente a ordem dos candidatos e o eleitor vota na legenda. O argumento central gira em torno da ideia de que essa é a melhor maneira de controlar os recursos, visto que, seriam destinados unicamente aos partidos. Invés de concorrerem entre si, os candidatos fariam campanha para sua lista partidária. Sob a influência do PL 2.679/2003, o incorporou ambas as propostas (lista fechada e financiamento público).

No entanto, o PL 5.281/2009 proporciona a adoção da lista flexível pré-ordenada. A justificativa é que, segundo o autor do projeto, na cultura política brasileira o eleitorado está acostumado a votar em candidatos e não em legendas. Dessa forma, o eleitor poderia votar duas vezes: i) um voto na legenda, de natureza obrigatória, que consistiria na escolha da lista elaborada pelo partido; ii) um voto facultativo no candidato de sua preferência, que alteraria a ordem dos nomes da lista.

Inspirado na proposição de Ackerman e Ayres (2002), Speck (2010) propõe um outro mecanismo de financiamento no qual o eleitor poderia destinar recursos através de *vouchers* a partidos e candidatos de sua preferência. Assim, os cidadãos teriam participação direta na distribuição dos fundos públicos do "mercado político":

> Quem decide sobre a forma de distribuição de recursos é o cidadão. Cada eleitor recebe uma espécie de *voucher* de recursos públicos, que ele poderá alocar a cada ano no

10 Valor mínimo por eleitor definido pelo artigo 5º da Lei dos Partidos Políticos (Lei n° 9.096/1995).

> partido de sua escolha. O processo de alocação poderia ser implementado pela justiça eleitoral através dos sistemas de urnas eletrônicas. No início de cada ano, os cidadãos seriam chamados as urnas para alocar recursos aos partidos de sua preferência. Sendo assim, o cidadão não terá acesso a esse dinheiro em espécie, mas ele será soberano para decidir o seu destino. (SPECK, 2010, p. 12)

É sempre válido recordar que o atual sistema de financiamento de campanhas já conta com investimentos estatais, presentes tanto no Fundo Partidário, quanto no Horário Gratuito Político Eleitoral (HGPE). Abaixo, uma breve apresentação dos argumentos favoráveis e contrários à adoção do financiamento público exclusivo no Brasil.

3.2.1.1 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS AO FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

O financiamento público exclusivo de campanhas diminuiria a influência do poder econômico na política? Esta é a principal questão. Partindo do princípio de que empresas não poderiam financiar campanhas, teríamos uma diminuição drástica da interferência do poder econômico no processo decisório.

Em favor do financiamento público exclusivo de campanhas também pesa a maior democratização do acesso aos recursos, caso as regras de distribuição não concentrem os repasses em poucos partidos. Assim, as diversas agremiações poderiam levar suas propostas ao maior número de cidadãos (SAMUELS, 2001; NICOLAU, 2003). Nessa linha de raciocínio, Rial (2005, p. 103) argumenta que este modelo faria com que "os partidos e organizações políticas não se tornassem prisioneiros do mercado e até de grupos de interesses que operam à margem da legalidade".

Ressalta-se também o argumento de que haveria maior equilíbrio da competição eleitoral, pois as disputas ficariam mais baratas (SPECK, 2010). Há também a expectativa de redução da corrupção eleitoral e do "caixa dois" (NICOLAU, 2003), pois a utilização apenas do financiamento público facilitaria a fiscalização dos órgãos de controle.

Contudo, é claro que nenhuma desses benefícios está intrinsecamente atrelado à adoção do financiamento público, de forma que, para que se cumpram as expectativas de Rial, Speck e Nicolau, é necessário que o fundo partidário seja abastecido com um grande volume de recursos, que seja adotado um bom modelo distributivo para esse dinheiro, e que se crie um sistema forte transparência e de fiscalização das contas partidárias.

3.2.1.2 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS AO FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Os críticos do financiamento público exclusivo destacam que a adoção desse modelo não eliminaria o caixa dois. Como assinalou Samuels (2001), outras medidas necessitam ser adotadas para fortalecer a ação fiscalizatória do TSE.

Outro ponto importante a ser levado em conta é a redistribuição interna dos recursos públicos. Caso a lista de candidatos permaneça aberta, ou torne-se flexível, quem receberia mais dinheiro? Um puxador de votos seria contemplado com os mesmos valores que um candidato de "primeira viagem"? O fortalecimento de elites partidárias pode se acentuar com esse modelo (SAMUELS, 2001), prejudicando a renovação de quadros.

Rubio (2005) aponta um terceiro tópico que diz respeito à aprovação popular deste modelo de financiamento. Descontente com a baixa qualidade dos serviços públicos, a população tenderia a questionar um orçamento maior reservado a custear as campanhas eleitorais. Além disso, a autora pondera que não há comprovação empírica da redução de práticas corruptas nas eleições através do financiamento público.

O monopólio do financiamento estatal, de acordo com Speck (2010), poderia ainda tornar os partidos políticos completamente dependentes do Estado, cartelizando o sistema partidário (KATZ & MAIR, 1995).

Quadro 2 – Principais argumentos no debate sobre o financiamento público exclusivo campanhas eleitorais

ARGUMENTOS FAVORÁVEIS	ARGUMENTOS CONTRÁRIOS
Seria altamente democrático, posto que garantisse um nível mínimo de financiamento para todos os partidos. Todos os partidos teriam possibilidade de levar suas propostas a todos os eleitores. (SAMUELS, 2001, p. 284; NICOLAU, 2003, p. 9)	Partidos políticos se tornariam completamente dependentes do Estado em dois aspectos: poderia haver um descompromisso com os problemas da sociedade; e poderia haver uma dependência nociva relacionada a possíveis processos tendentes a suspender os recursos aos partidos em função de irregularidades. (SPECK, 2005, p. 155)
Rial (2005, p. 103) acrescenta ainda que o financiamento exclusivo seria a garantia de que "*os partidos e organizações políticas não se tornassem prisioneiros do mercado e até de grupos de interesse que operam à margem da legalidade".*	Distanciamento dos partidos em relação à população, problemas na administração dos fundos sob incumbência unicamente do governo e não em uma entidade independente, e o fato de que o emprego de dinheiro público não seria garantia como remédio contra a corrupção diante da ausência de comprovação empírica nesse sentido. (RUBIO, 2005, p. 10)[11]
Reduziria, teoricamente, o impacto direto dos interesses econômicos na política. (MANIN, *et all*, 2006, p. 113).[12]	Crença de que um dinheiro precioso seria desviado de fins mais nobres – a educação, a saúde, a segurança – para alimentar a atividade político-partidária (RIBEIRO, 2006, p. 78)

11 A autora na verdade cita o exemplo de países como a Alemanha no caso do chanceler Helmut Kohl, "Amigos de Fox" no México e operação "mãos limpas" na Itália em que o financiamento público não se mostrou como antídoto eficaz contra a corrupção.

12 Por outro lado, os autores embora reconheçam a relação problemática entre dinheiro e eleições, alertam que esse tipo de situação não seria coibido apenas com o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais.

ARGUMENTOS FAVORÁVEIS	ARGUMENTOS CONTRÁRIOS
Fortaleceria os partidos políticos brasileiros, porque eliminaria o esforço dos candidatos atrás do dinheiro dos interesses econômicos privados (SPECK, 2010, SAMUELS, 2001, p. 284).	Preocupação com o fortalecimento desmedido dos líderes partidários. Como e quem nos partidos políticos estaria incumbido de distribuir estes recursos de campanhas entre os candidatos. (SAMUELS, 2001, p. 385-6)
Aumentaria o nível decisório do voto, pois quando a campanha está sujeita ao dinheiro privado, o cidadão eleitor não tem acesso decisivo[13] a nenhum dos lados do mercado de recursos de campanha (não participa da oferta e demanda dos recursos*)* "*ficando cativo do interesse preferencial de uns poucos segmentos organizados da sociedade*" (MONTEIRO, 2007, p. 185).	Dúvidas sobre como saber quanto dinheiro o Estado distribuiria aos partidos e quem controlaria tal distribuição. Se o dinheiro, por exemplo, fosse escasso, talvez a medida acabasse por estimular e não coibir o famigerado uso do caixa dois[14]. (SAMUELS, 2001, p. 385-6)
A competição política seria mais equilibrada, pois os menores partidos receberiam recursos mínimos para realização de campanhas. A influência direta de empresas sobre a campanha seria reduzida. Existindo ainda a expectativa de que a diminuição da corrupção eleitoral e o caixa dois fossem minorados (NICOLAU, 2003, p. 9-10).	Nada garantiria, se não adotadas outras ações como o fortalecimento do TSE e uma reforma completa e profunda no sistema eleitoral, que o dinheiro do caixa dois das próprias empresas e grupos de interesse não continuasse a financiar o caixa dois dos partidos (SAMUELS, 2001, p. 385-6).
Financiamento público não aumentaria, mas reduziria os custos das campanhas aos cofres públicos, já que sob o sistema atual "*recursos públicos em valores não estimados seriam usados ilegalmente para refinanciar doações generosas de empresas na forma de contratos superfaturados por exemplo".* (SPECK, 2005, p. 155)	Verdadeiro problema do caixa dois, ou de doações não contabilizadas, está naqueles recursos advindos de fontes espúrias: O caso é que os recursos não são somente oriundos do caixa dois de empresas tradicionais, mas de redes conectadas ao crime organizado e à informalidade (bicheiros, empresários de bingo, igrejas, narcotráfico). Agentes que, em muitos casos, sequer têm o caixa um. (NICOLAU, 2003, p. 9)
A proibição de recursos privados lícitos, faria com que a Justiça Eleitoral pudesse se concentrar na identificação de eventuais aportes adicionais ilícitos.	Justiça Eleitoral não tem capacidade para fiscalizar como os(as) milhares de candidatos(as) que concorrem em uma eleição no Brasil gastam seus recursos. Faltam técnicos e instrumentos para fazer a auditoria das contas. Pode-se imaginar as novas fraudes geradas com dinheiro público: candidatos obtendo notas para serviços não prestados, gastos particulares contabilizados como gastos de campanha.

Fonte: Heiler (2011).

3.2.2 O FIM DAS DOAÇÕES EMPRESARIAIS

A cada ciclo eleitoral a reforma política entra na pauta do Congresso Nacional. Inúmeras foram as ocasiões em que a arena legislativa iniciou o debate, mas não aprovou leis que alterassem significativamente as bases normativas do nosso sistema político. Somente na última década, ao menos três comissões especiais e um grupo de trabalho na Câmara dos Deputados tiveram esse

13 Embora a doação de pessoa física seja permitida, pesquisas como a de CERVI (2009) tem demonstrado que estes recursos têm implicância insignificante nos totais arrecadados, quando se considera o dinheiro advindo de pessoas jurídicas.

14 Samuels, entretanto, adverte que só isso também não resolveria; seria necessário mudar regras de licitação, do sistema tributário e financeiro de forma a desestimular a formação de caixa dois pelas empresas.

propósito[15]. Apesar de várias contribuições importantes para o acúmulo do debate, ficou explícita a incapacidade de o parlamento coordenar uma ampla reforma política.

Um destes entraves é a proposta do financiamento público exclusivo de campanhas. Este ponto, defendido historicamente pelo PT, partido líder da coalizão governista, e de vários movimentos e grupos organizados na sociedade, nunca encontrou ambiente favorável na arena legislativa. Para além dos conflitos programáticos ou ideológicos, a dificuldade para fechar questão em torno desta proposta residia na falta de acordo sobre uma série de outras alterações institucionais indispensáveis para a sua execução. Por exemplo, a adoção de novas regras sobre a lista de candidatos das eleições proporcionais.

Houve, portanto, uma dupla questão não equacionada que prejudicava a aprovação do financiamento público exclusivo. A primeira, inerente à opinião pública, dizia respeito ao convencimento social de que mais dinheiro público precisaria ser empregado nas campanhas. A segunda, implicava na falta de cooperação entre as lideranças políticas para aprovar mudanças que diminuiriam consideravelmente a autonomia dos candidatos no processo eleitoral. Esta segunda questão, que chamaremos de "partidária", é crucial.

O atual desenho institucional das regras eleitorais é praticamente incompatível com o financiamento público exclusivo. Considerando que listas abertas em eleições proporcionais geram uma intensa competição intrapartidária, como alocar os únicos recursos disponíveis em um cenário onde todas as fontes de financiamento foram vedadas, exceto aqueles repassados pelos partidos? Este quadro apresentaria fortes incentivos à busca de outras fontes, especialmente por parte daqueles candidatos que se sentiriam preteridos por elites partidárias, elevando dessa forma o risco de uma prática sistêmica de caixa dois e do financiamento empresarial ilegal. Por outro lado, a adoção de lista fechada ou flexível empoderaria ainda mais as direções partidárias, situação não desejada por boa parte dos políticos que atualmente possuem elevado grau de liberdade no processo eleitoral.

A nosso ver, dois eventos criaram as condições políticas que desencadearam em um cenário capaz de alterar significativamente as regras do financiamento eleitoral. O primeiro, foi a reação do Executivo sobre o assunto durante as manifestações de junho de 2013. O segundo, foi o início do julgamento no STF da ADI 4.650/2011[16].

Sobre o primeiro ponto, no auge das manifestações de junho de 2013 a presidente Dilma Rousseff (PT) propôs cinco pactos sociais, dentre eles a reforma política[17]. No entanto, a

15 Na 52ª legislatura tivemos a comissão presidida por Alexandre Cardoso (PSB-RJ) e relatada por Ronaldo Caiado (DEM-GO), que funcionou entre 2003 e 2007. Durante a 54ª legislatura, também outra comissão especial foi instaurada, funcionando entre 2011 e 2013, presidida por Almeida Lima (PMDB-SE) e relatada por Henrique Fontana (PT-RS). Ainda na mesma legislatura, foi criado um Grupo de Trabalho em decorrência das manifestações de junho de 2013, coordenado por Cândido Vaccarezza (PT-SP). Por último, na 55ª legislatura foi criada uma comissão em fevereiro de 2015, presidida por Rodrigo Maia (DEM-RJ) e relatada por Marcelo Castro (PMDB-PI).

16 Na ADI 4650, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos da atual legislação que disciplinam o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais (Leis 9.096/1995 e 9.504/1997).

17 Essa proposta do plebiscito surgiu no auge das manifestações de 2013 como um dos cinco pactos sociais: a) responsabilidade fiscal e controle da inflação; b) plebiscito para formação de uma constituinte sobre reforma política; c) saúde; d) educação; e e) transportes.

impopularidade e, principalmente, a desarticulação com o Congresso Nacional sepultaram a proposta governista do plebiscito sobre uma Assembleia Constituinte exclusiva para aprovar a Reforma Política. Todavia, a presidente foi adiante e no início de julho de 2013 reformulou a sugestão do plebiscito apresentando cinco perguntas que seriam votadas pela população. As questões se referiam: i) à forma do financiamento de campanha (público, misto ou privado); ii) ao sistema eleitoral (distrital, distrital misto, "distritão", dois turnos de eleições proporcionais; iii) à manutenção ou não do suplente de senador; iv) à manutenção ou não das coligações partidárias; e v) à manutenção ou não do voto secreto no Parlamento.

Em resposta, a Câmara dos Deputados na semana seguinte (16/07/2013) instituiu um grupo de trabalho para produzir uma nova proposta de reforma política, cuja coordenação ficou a cargo do deputado federal Cândido Vaccarezza (PT-SP). Dessa forma, aos poucos a proposta de plebiscito popular do governo foi se enfraquecendo.

O Executivo observou uma oportunidade de contornar a questão partidária, que travava a reforma política no Legislativo, por meio da mobilização popular. No entanto, sua proposta não traduziu a insatisfação das ruas. O efeito da proposta da presidente Dilma Rousseff consistiu em um revés político importante. Em novembro de 2013, o relatório do grupo de trabalho instituído pela Câmara dos Deputados, em reação ao Executivo, produziu a PEC 352/2013 que, dentre outras sugestões, propõe inserir na Constituição Federal o financiamento empresarial[18].

O Legislativo passou, portanto, à ofensiva, uma vez que a PEC 325/2013 acabava por traduzir o pragmatismo de políticos interessados em manter seus graus de liberdade no processo eleitoral que os recursos empresariais proporcionam. Como veremos a seguir, muitos elementos desta matéria constituirão a base da polêmica pauta de Reforma Política votada em 2015 pela Câmara dos Deputados.

O segundo evento, mencionado anteriormente, ocorreu no mês seguinte. Em dezembro de 2013, deu início o julgamento da ADI 4.650/2011 no STF, surgindo como um contraponto à PEC 352/2013.

Em 2011, o STF foi indagado pela OAB sobre a constitucionalidade do financiamento empresarial no país. Ao envolver o Judiciário, esta ação acabou por contornar o Legislativo, a exemplo do que o Executivo havia tentado meses antes com a proposta do plebiscito.

O ponto principal é que, ao contrário da relação Executivo-Legislativo, o Judiciário não teria o ônus de enfrentar diretamente a questão partidária. Além disso, a sociedade já havia dando sinais de insatisfação com a influência das empresas nas eleições. Somado a estes fatores, uma decisão favorável do STF sobre a inconstitucionalidade do financiamento empresarial não restringiria a doação privada de indivíduos, que era considerada uma lacuna da proposta de financiamento público exclusivo.

18 A esse respeito consta expressamente no relatório final sob presidência do Deputado Federal Cândido Vaccarezza "As regras de financiamento de campanhas eleitorais foram objeto de particular atenção por parte do Grupo de Trabalho. Optou-se por sugerir a consagração constitucional, também nessa área, da autonomia de organização partidária. Caberá aos partidos políticos decidir, assim, por campanhas financiadas exclusivamente com recursos públicos, exclusivamente com recursos privados ou por uma combinação das duas fontes". Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/reforma-politica/inicio#>. Acesso em: 21 mar. 2016.

Apesar do julgamento no STF ter iniciado no final de 2013, a decisão somente veio a ser proferida em setembro de 2015. Quando a maioria dos ministros já havia votado favoravelmente à inconstitucionalidade do financiamento empresarial, em abril de 2014, o ministro Gilmar Mendes pediu vistas do processo durante um ano e cinco meses.

Por sua vez, essa paralisação impulsionou a rearticulação de diversos atores na sociedade. Como, por exemplo, a mobilização popular pela aprovação do PL 6.316/2013 de iniciativa popular, que já havia sido proposta pela OAB, a CNBB, o MCCE e outros movimentos sociais através da "Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas" em 2013.

A exemplo da aprovação da Lei da Compra de Votos e da Lei da Ficha Limpa, estas entidades iniciaram uma ampla coleta de assinaturas para pressionar o Congresso Nacional a colocar o PL 6.316/2013 na pauta da reforma política. Dentre diversas sugestões, especificamente sobre o financiamento político essa proposição institui um Fundo Democrático de Campanhas, composto por verbas do orçamento público, bem como de multas administrativas e penalidades eleitorais, a ser controlado pelo TSE. Além disso, as doações de pessoas físicas estariam permitidas até o valor de R$ 700,00, regulamentando a parte do financiamento privado não impedido pelo STF.

Outras iniciativas igualmente permaneceram ativas durante o tempo em que o julgamento do ADI 4.650/2011 ficou interrompido, embora com menor intensidade. Entidades da sociedade civil próximas ao campo político do governo federal intensificaram a campanha por um Plebiscito Popular sobre a aprovação de Assembleia Constituinte exclusiva para a reforma política.

No entanto, a virtual decisão pelo fim das doações empresariais contribuiu para que o PL 6.316/2013 angariasse maior apoio na sociedade e também na arena legislativa, já que não propunha o financiamento público exclusivo de campanha. Dessa forma, o eixo do debate majoritariamente passa a ser constitucionalização das doações empresariais.

Por sua vez, a reação ao julgamento do STF igualmente foi articulada no Legislativo, particularmente na Câmara dos Deputados. De um contexto político demarcado por uma perspectiva de mudanças substanciais no sistema político, passa-se a um quadro mais defensivo no decorrer de 2015.

Quando o deputado federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ) foi eleito presidente da Câmara dos Deputados, ele sinalizou que colocaria a reforma política na pauta. Já em fevereiro de 2015, criou uma nova comissão especial para tratar do assunto. A relatoria ficou com o deputado Marcelo Castro (PMDB-PI) e a presidência com Rodrigo Maia (DEM-RJ). Três meses depois a reforma política já estava posta em votação no plenário da Câmara dos Deputados. A intenção claramente era acelerar o processo em razão de dois motivos. Em primeiro lugar, a flagrante desarticulação da base governista no Congresso Nacional. Em segundo, a iminência do STF retomar o julgamento da ADI 4.650/2011.

Foram dois momentos de votação em plenário. O primeiro se concentrou na aprovação de emendas constitucionais, caracterizando uma ampla reforma política. O segundo ficou demarcado pela votação da legislação infraconstitucional, o que foi chamado de minirreforma eleitoral.

Sobre o primeiro ponto, a pauta da reforma política teve como base a PEC 182/2007[19], que recuperou aspectos centrais da PEC 352/2013 produzida pelo grupo especial de trabalho presidida por Cândido Vaccarezza na legislatura anterior. Assim, a Reforma Política trouxe novamente à tona a constitucionalização do financiamento empresarial.

Este processo ocorreu em meio a inúmeras polêmicas, sobretudo quanto à sua condução regimental. Por exemplo, às vésperas da votação do relatório na comissão especial, o presidente da Câmara dissolve a mesma por discordar do texto do relator Marcelo Castro (PMDB-PI). Em seguida, nomeia o então presidente da mesma comissão, Rodrigo Maia (DEM-RJ), como o relator de um texto alternativo, a PEC 182/2007.

Outro exemplo ocorreu no 1º turno da votação dos destaques referentes ao financiamento de campanha. Em 26 de maio de 2013, as doações empresariais foram rejeitadas em plenário, mas no dia seguinte (27/05), face a uma manobra regimental, Eduardo Cunha pôs novamente a matéria na pauta. Desta vez obtendo sucesso. No texto aprovado, mesmo eliminando as doações empresariais diretas aos candidatos, como atualmente ocorre, as empresas poderiam continuar financiando os partidos políticos nas eleições. Embora a margem de manobra por meio de financiamento direto a candidatos seja maior, as "doações ocultas", intermediadas pelos partidos políticos, não podem ser descartadas, caso esta PEC seja aprovada também pelos senadores.

A Câmara dos Deputados ao emendar a Constituição visou contornar o Executivo, uma vez que inexiste a possibilidade do veto presidencial neste rito. Entretanto, a aprovação de PECs é mais demorada e demanda um consenso entre as duas casas legislativas. A princípio, esta não parece ser uma tendência do Senado Federal, tendo a vista a votação da minirreforma eleitoral, como veremos a seguir.

Sobre o segundo momento de votação na Câmara dos Deputados, em julho de 2015, visando regulamentar os temas aprovados na reforma política, iniciou-se a pauta da minirreforma eleitoral. Dessa forma, o PL 5735/2013, também resultado do grupo de trabalho coordenado outrora por Cândido Vaccarezza, foi à votação. Este PL tratava de alterar dispositivos da Lei dos Partidos (9.096/1995) e da Lei das Eleições (9.504/1997), incluindo a regulamentação do financiamento empresarial de campanhas. A exemplo da votação da reforma política, na minirreforma eleitoral as doações empresariais também foram aprovadas pela Câmara dos Deputados.

19 Esta PEC foi proposta pelo senador Marco Maciel em 2007, sendo aprovada no Senado e remetida à Câmara dos Deputados ainda no mesmo ano. Somente em 2015, conforme verificado no texto, esta proposta de emenda constitucional foi votada na Câmara dos Deputados como a base da reforma política. Seus temas principais são: a) lista fechada, voto distrital misto e distritão; b) financiamento exclusivamente público, público e pessoa física, e misto; c) manutenção ou não da reeleição; d) manutenção ou não das coligações em eleições proporcionais; e) limites ao acesso de partidos ao fundo partidário e HGPE através de cláusula de desempenho; f) candidaturas simultâneas a cargos proporcionais e majoritários na mesma eleição; g) coincidência das eleições gerais e municipais; h) adoção do voto facultativo; i) diminuir a idade mínima para candidatos a deputado estadual e federal, governadores e senadores; j) o registro de propostas dos candidatos; l) reserva de vagas para mulheres no legislativo; m) fidelidade partidária; n) facilitar a apresentação de projetos de iniciativa popular; o) voto impresso; p) elevação do mandato das mesas diretoras do legislativo; q) federação de partidos; r) perda de mandato para assumir cargos no Executivo; s) senador vitalício; t) voto em trânsito para todos os cargos; u) eleição de policial e bombeiros; v) resoluções do TSE somente terão efeito a partir de 18 meses de sua publicação; e x) janela para desfiliação partidária.

Contudo, o PL 5735/2013 ao ser apreciado no Senado Federal teve o financiamento empresarial retirado do texto, devolvendo-o à Câmara para fosse dada a redação final. Os senadores claramente indicaram a não concordância quanto à condução deste processo. De todo modo, os deputados no dia 09 de setembro reestabeleceram as doações empresariais e finalmente aprovaram a minirreforma eleitoral de 2015 (Lei 13.165/2015).

No mês de setembro de 2015 uma importante sucessão de eventos definiu o quadro atual. Logo após a aprovação da minirreforma eleitoral, no dia 17/09 o STF concluiu o julgamento da ADI 4650/2011 confirmando a inconstitucionalidade das doações empresariais. No dia 29 de setembro, a presidente Dilma Rousseff vetou parcialmente a minirreforma eleitoral, retirando do texto a parte que regulamentava o financiamento empresarial de campanha.

Cabe ressaltar que neste período todos os chefes dos poderes Legislativo e Executivo passavam por forte pressão política. A então presidente Dilma Rousseff à espera de uma abertura de processo de impeachment, baseado em suposto crime de responsabilidade fiscal. E os presidentes do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), e da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), ambos envolvidos na Operação Lava-Jato, respondendo a inquéritos no STF.

Diante de um parlamento dividido, no dia 18 de novembro, o Congresso Nacional mantém o veto parcial do Executivo retirando em definitivo da minirreforma eleitoral a previsão de doações das empresas. Assim, as doações empresariais somente poderiam retornar nas eleições de 2018, caso a sua constitucionalização, através da PEC 182/2007, por ventura seja aprovada pelas duas casas legislativas. Isto significa que para as eleições de 2016, em razão da decisão do Judiciário, as empresas estão proibidas de financiar campanhas.

Para finalizar, verificamos outra reação na esfera política neste processo. Durante o período em que o julgamento do STF estava paralisado, o Executivo prevendo uma escassez de recursos nas eleições incrementou o gasto público destinado ao Fundo Partidário. Em 2015 os partidos políticos receberam cerca de R$ 870 milhões do orçamento público, enquanto que no ano anterior os repasses eram de R$ 360 milhões. Para 2016, estes valores permanecerão elevados, haja vista a presidente Dilma Rousseff já ter sancionado a lei orçamentária do ano, prevendo a despesa de R$ 819 milhões com o Fundo partidário.

Esta articulação entre o Executivo e o Legislativo, aumentando gastos públicos com os partidos políticos, busca contornar o cenário de escassez de recursos para as próximas eleições, sem que a sociedade tenha sido convencida dessa necessidade. Em todas as tentativas anteriores de aprovar uma reforma política, a impopularidade dessa medida era evidente. De todo modo, mesmo com esse incremento, o volume de recursos públicos ainda é muito inferior ao montante necessário para suprir os custos de campanhas, considerando o padrão das eleições anteriores.

As duas últimas minirreformas eleitorais (2013 e 2015) impuseram algumas restrições a despesas de campanha, mas ainda não foram aplicadas em nenhum processo eleitoral. Nesse sentido, a questão que fica em aberto é se a dinâmica do mercado político, considerando sua demanda por recursos financeiros, será compatível com as restrições da legislação atual.

Como praticamente o mesmo sistema de votação foi mantido, a dúvida paira sobre o custo das eleições. Caso a competição eleitoral demande o mesmo padrão de financiamento das campanhas anteriores, a fiscalização na prestação de contas precisará ser ainda mais efetiva, pois a procura por meios ilegais de financiamento poderá se elevar significativamente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos no presente artigo um panorama do debate contemporâneo sobre o papel do dinheiro na política, buscando aprofundar duas perspectivas deste processo: a dos financiadores e a dos financiados.

Inicialmente, tratamos das principais questões inerentes aos atores políticos financiados: partidos e candidatos. A preocupação central neste tópico diz respeito ao custo das campanhas. Como nas democracias contemporâneas a profissionalização da política é autoevidente, ter acesso a fontes de financiamento tornou-se indispensável para candidaturas competitivas.

Neste sentido, surge uma questão crucial: o dinheiro, por si só, determina o resultado eleitoral? As pesquisas acadêmicas ainda encontram dificuldades para estabelecer claramente a direção da causalidade entre dinheiro e voto, apesar da alta correlação entre ambos. Isto, porque da mesma forma que o sucesso eleitoral depende do financiamento, candidatos que já detém um reconhecido capital político igualmente atraem a atenção de financiadores.

Assim, um dos maiores propósitos das pesquisas atuais é construir indicadores que consigam captar os sentidos do dinheiro na política, mensurando até que ponto o financiamento potencializa ou diminui as razões de chance entre os competidores.

Em segundo lugar, nesse artigo buscamos igualmente analisar a perspectiva dos financiadores de campanha. Levantamos os aspectos determinantes que explicam os interesses por trás das doações. As empresas por serem as maiores doadoras, são consideradas igualmente as maiores beneficiadas. No imaginário político é debatido como os interesses públicos podem ser capturados pelos privados no processo decisório. O *lobby* se potencializaria à medida que os políticos ficassem cada vez mais dependentes dos recursos empresariais. No entanto, nem sempre as pesquisas captam esta correlação entre benefícios econômicos a doadores e o comportamento dos políticos. Esta é uma lacuna a ser explorada nas pesquisas sobre o assunto.

Com respeito às doações dos indivíduos, consideramos ser este um grande desafio para a democracia brasileira. Como incentivar o apoio financeiro de cidadãos a partidos e candidatos?

Esta modalidade de financiamento político atualmente não representa uma fonte significativa no país, mas poderia contribuir com dois aspectos: diminuir a concentração de recursos em poucos candidatos e diminuir a importância das empresas no processo eleitoral. Inferimos que a pulverização de pequenas doações individuais geraria efeitos mais significativos para a formação de uma cultura política participativa no processo eleitoral.

Um outro desafio é observar o partido político também como um ator que financia campanhas. Esta é uma lacuna não aprofundada no artigo, mas que certamente se coloca como

agenda de pesquisa. Pois, a eliminação do dinheiro de empresas aumentará o impacto dos repasses partidários aos candidatos nas eleições.

Noutra parte, o artigo aprofunda as propostas de reforma política no Brasil. A falta de consenso na relação entre Executivo e Legislativo impediu por muito tempo a aprovação de mudanças substanciais no sistema político. Uma das soluções encontradas foi a aprovação de minirreformas eleitorais que buscaram aperfeiçoar alguns dispositivos do sistema eleitoral e restringir gastos com campanha.

No entanto, a alteração mais significativa dos últimos anos foi decidida fora da relação Executivo-Legislativo. No final de 2015, finalmente o STF concluiu o julgamento da ADI 4.650/2011 decidindo a favor da inconstitucionalidade das doações empresariais nas eleições. Assim, embora ainda não definitivamente, uma vez que a PEC 182/2007 se encontra tramitando no Senado Federal, as doações de empresas estão vetadas nas eleições de 2016.

Considerando que as campanhas vinham demonstrando um padrão de elevação de gastos a cada pleito, perguntamo-nos quais os efeitos dessa decisão que entrará em vigor justamente em um pleito municipal, onde historicamente o custo do voto é maior. Caso esta tendência do aumento das despesas eleitorais seja um resultado de prestações de contas mais fidedignas, em decorrência do aperfeiçoamento da fiscalização do TSE a cada eleição, um reforço deste órgão poderia impedir efetivamente os desvios e práticas de corrupção eleitoral. Porém, se os gastos com campanha realmente expressam a demanda por recursos, causada pela competição política, o caixa dois pode se tornar sistêmico e de difícil fiscalização.

Em resumo, esta decisão do Judiciário acabou contornando a falta de consenso entre Executivo e Legislativo. A Câmara dos Deputados, por sua vez, tentou contornar a resolução do Judiciário aprovando uma emenda constitucional (PEC 182/2007), que ainda depende da cooperação do Senado Federal. E o Executivo contrariou boa parte da sociedade incrementando o repasse aos partidos políticos via orçamento público. A princípio, essa dinâmica das instituições lidarem com agendas políticas complexas, buscando desviar-se de vetos, parece não ser a maneira mais produtiva para se chegar a consensos.

Uma ampla reforma política ainda se apresenta enquanto objeto de diversos grupos organizados na sociedade, tais como movimentos sociais e ONGs dedicados ao combate à corrupção eleitoral, à maior transparência nas eleições e, principalmente, ao aperfeiçoamento das instituições políticas. No entanto, como observamos no artigo, tornar a reforma política uma agenda extensa contribui mais para o acúmulo de debate do que efetivamente na sua aprovação. A dinâmica institucional dos poderes políticos se autonomizou de tal forma que raramente se sensibiliza com a ação de atores externos ao seu processo decisório, salvo em situações de forte pressão da sociedade. Dessa forma, o ano de 2015 tornou-se um exemplo do quanto a inexistência de cooperação entre lideranças partidárias centrais, e principalmente a falta de uma intensa mobilização social, pode desvirtuar uma agenda de reformas que vise aperfeiçoar a participação política na democracia.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, 1988.

ACKERMAN, Bruce; AYRES, Ian. **Voting dollars:** A new paradigm for campaign finance. New Haven & London: Yale University Press, 2002.

BIEZEN, Ingrid Van. **Political Parties in New Democracies**. Party Organization in Southern and East-Central Europe. New York: Palgrave Macmillan. 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.277, de 2009**. Dispõe sobre listas preordenadas de candidaturas em eleições proporcionais e financiamento público de campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegracodteor=659010&filename=PL+5277/2009>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.281, de 2009**. Dispõe sobre o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, ao funcionamento parlamentar, propaganda eleitoral, o financiamento de campanha, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=659109&filename=PL+5281/2009>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999**. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006**. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11300.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 30 de setembro de 2009**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12034.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013**. Altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Mensagem de veto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponivel em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13165.htm>. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI nº 4650 (DF). Relator: Min. Luiz Fux. **Diário de Justiça Eletrônico**, n. 41, 04.03.2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20160303_041.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2016.

CERVI, Emerson Urizzi. **Instituições democráticas e financiamento de campanhas no Brasil:** Análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 e o financiamento público exclusivo de campanhas. Encontro Anual da ANPOCS, 33, 2009, Caxambu (MG).

CORRADO, Anthony, et all. **Reform in a age of networked campaigns**. How to foster citzen participation through small donnors and volunteers. Brookings: Washington, 2006.

CUNHA FILHO, Clayton M.; COSTA JUNIOR, Pedro. W. O. O preço da democracia: caminhos para aperfeiçoar o sistema de financiamento de campanhas. *In*: VIANA; João Paulo Saraiva Leão; NASCIMENTO; Gilmar dos Santos (Org.). **O Sistema Político Brasileiro:** Continuidade ou Reforma? 1ª ed. Porto Velho: EDUFRO, 2008.

DUSCHINSKY, Michael Pinto. Financing politics: a global view. **Journal of Democracy**, v. 13, n. 4, out. 2002.

FIGUEIREDO, A & LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

GRANT, J. Tobin; RUDOLPH, Thomas J. To give or not to give: Modeling individuals' contribution decisions. **Political Behavior**, v. 24, n. 1, p. 31-54, 2002.

GIMPEL, James G; LEE Frances E.; PEARSON-MERKOWITZ, Shana. The Check Is in the Mail: Interdistrict Funding lows in Congressional Elections. **American Journal of Political Science**, v. 52, n. 2, p. 373-394, 2008.

HEILER, J. G. **Democracia: o jogo das incertezas x financiamento de campanhas**. Uma análise das prestações de contas das campanhas de Vereadores de SC. Paper apresentado no **Encontro Anual da ANPOCS**, 35, 24 a 28 de outubro de 2011, Caxambu, MG.

_____. **Democracia: o jogo das incertezas x financiamento de campanhas**. Uma análise da prestação de contas das campanhas de vereadores de SC. 1. ed. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 281 p., 2014.

ISSACHAROFF, Samuel; KARLAN, Pamela S. **The Hydraulics of Campaign Finance Reform**. 77 Texas Law Review, 1705-1738, 1999.

JACOBSON, G. C. The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections. **The American Political Science Review**, v. 72 n. 2, p. 469-491, 1978. Disponível em: <http://doi.org/10.2307/1954105>. Acesso em: 21 mar. 2016.

JOHNSTON, Michael. **Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives**. Political finance policy, parties, and democratic development. National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2005.

KATZ, R. & MAIR, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of Cartel Party. **Party Politics**, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

LA RAJA, Raymond J.; WILTSE, David L. Don't Blame Donors for Ideological Polarization of Political Parties: Ideological Change and Stability Among Political Contributors, 1972-2008. **American Politics Research**. v. 40, n. 3, p. 501-530, 2011.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Why democracy needs a level playing field. **Journal of Democracy**, v. 21, n. 1, p. 57-68, 2010.

MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política** (Online), v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/issue/view/1962>. Acesso em: 21 mar. 2016.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e Representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 mar. 2016.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como Funciona o Governo**. Escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007, 220 p.

NASMACHER, Karl Heinz. O financiamento de partidos na Alemanha posto a prova. **Cadernos Adenauer**. Os Custos da Corrupção. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 105-127.

NICOLAU, Jairo. A Reforma da Representação Proporcional no Brasil. *In*: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHIE, Paulo; e KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PEIXOTO, Vitor. **Impacto dos gastos de campanhas nas eleições legislativas de 2010:** uma análise quantitativa. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 8, 1 a 4 ago.

2012, Gramado, RS. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/02/impacto-dos-gastos-campanhas-nas-eleicoes-legislativas-2010.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2016.

REIS, Bruno P. W. O Presidencialismo de Coalizão sob pressão: formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. **Plenarium**, v. 4, n. 4, p. 80-103, 2007.

_____. Sistema Eleitoral e Financiamento de Campanhas no Brasil: Desventuras do Poder Legislativo sob um Hiperpresidencialismo Consociativo. *In*: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo e BRANDÃO, Gildo Marçal (org.): **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo, Aderaldo & Rothschild Editores/Anpocs, 2008.

RENNÓ, L. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos? *In*: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

RIAL, Juan. O dinheiro e as organizações políticas: Regulações e realidade na América Latina. *In*: **Cadernos Adenauer Reforma Política: Agora Vai?** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, set. 2005, p. 123-159.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de Campanha (público versus privado). *In*: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 77-81.

RUBIO, Délia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos *versus* fundos privados. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 73, p. 6-16, nov. 2005.

SAMUELS, David. "Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil". **The Journal of Politics**, v. 63, n. 2, 2001.

_____. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *In*: RENNÓ, Lucio (org.): **Reforma Política:** Lições da História Recente. São Paulo: Ed. FGV, 2006, p. 135-153.

SANTOS, Fabiano. Como aperfeiçoar o sistema político brasileiro? Ensaio de sugestão. *In*: VIANA, João Paulo Saraiva Leão; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos (Org.). **O Sistema Político Brasileiro: Continuidade ou Reforma?** 1ª ed. Porto Velho: EDUFRO, 2008.

SANTOS, R. D. **O perfil de financiamento de campanha dos maiores grupos econômicos nas eleições de 2010**. Encontro anual da ANPOCS, GT 13, 36, out. 2012, Águas de Lindóia, SP.

SHIELDS, Todd, GOIDEL, Robert. Who Contributes?: Checkbook Participation, Class Biases, and the Impact of Legal Reforms, 1952-1994. **American Politics Research**, n. 28, p. 216-233, 2000.

SORAUF. Frank J. **Inside Campaign Finance:** Myths and Realities. Yale University Press: New Haven and London, 1992.

SPECK, Bruno W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. **Cadernos Adenauer**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ano 6,

n. 2, p. 123-159, 2005. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=6a5ae77f-4b11-6ac0-888f-41550d8b0f38&groupId=265553>. Acesso em: 21 mar. 2016.

_____. Financiamento de Campanhas Eleitorais. *In*: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.): **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 153-158.

_____. Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. **Em Debate**: Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 6-13, 2010.

_____. O financiamento político e a corrupção no Brasil. *In*: BIASON, Rita de Cassia (Org.). **Temas de corrupção política no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1, p. 49-97.

SPECK Bruno W.; MANCUSO Wagner Pralon (2013). O que faz a diferença? Gastos de campanha, Capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. **Cadernos Adenauer**. Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ano 14, n. 2, p. 109-126, 2013. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1c8cc723-d87c-dd18-55a0-d6dc27c0a72b&groupId=265553>. Acesso em: 21 mar. 2016.

STRATMANN, Thomas. Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature. **Public Choice**. 124, n. 1/2, p. 135-136, 2005.

WELCH. W. P. Campaign Contributions and Legislative Voting: Milk Money and Dairy Price Supports. **The Western Political Quarterly**, v. 35, n. 4, p. 478-495, 1982.

MUDANÇA NA VIDA JUDICIÁRIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE JURIMÉTRICA DAS DEMANDAS TRABALHISTAS ENTRE 2012 E 2019

CHANGE IN BRAZILIAN JUDICIAL LIFE: A JURIMETRIC ANALYSIS OF LABOUR DEMANDS BETWEEN 2012 AND 2019

Alexandre Coutinho Pagliarini
Pós-doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Lisboa. Doutor e mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Professor titular nos cursos de mestrado e graduação em Direito da Uninter.
alexandrepagliarini@terra.com.br

Amanda Viega Spaller
Mestranda em Direito pela Uninter. Advogada.
amandaspaller@hotmail.com

RESUMO: 2017 foi um ano de grande mudança no Direito do Trabalho como um todo. A Lei 13.467/17 – Reforma trabalhista – cambiou o cenário da Justiça do Trabalho através de alterações dos artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), desde a redução do intervalo intrajornada até a possibilidade de pagamento de custas e honorários de sucumbência pelas partes. O objetivo deste estudo é analisar, por meio da Jurimetria, a quantidade de demandas trabalhistas protocoladas entre os anos de 2012 e 2019 e se houve redução no número de ações após a reforma, bem como a causa da possível redução. Ressalta este artigo a relevância da aplicação da Jurimetria por conta da sua concretude e da exatidão trazidas pelas estatísticas realizadas pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) no período acima apontado. Este artigo analisa o desenvolvimento histórico da conquista e da implementação do Direito do Trabalho no Brasil e suas mudanças no decorrer dos anos até 2017, o método jurimétrico em si e os números divulgados pelo TST.
PALAVRAS-CHAVE: Direito do Trabalho. Reforma trabalhista. Jurimetria.

ABSTRACT: 2017 was a year of great change in Labour Law as a whole. The Law 13.467/17 – Labour Reform – changed the scenario of Labour Justice through amendments to the articles of the Consolidation of Labour Laws (CLL), from the reduction of the intra-day interval to the possibility of paying costs and succumbing fees by the parties. The objective of this study is to analyze, through Jurimetrics, the amount of labour claims filed between the years 2012 and 2019 and whether there was a reduction in the number of actions after the reform, as well as the cause of the possible reduction. This article emphasizes the relevance of the application of Jurimetrics due to its concreteness and the accuracy brought by the statistics made by the Superior Labour Court (SLC) in the period mentioned above. This article analyzes the historical development of the conquest and implementation of Labour Law in Brazil and its changes over the years until 2017, the legal method itself and the figures released by the SLC.
KEYWORDS: Labour Law. Labour Reform. Jurimetrics.

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2017 passou a ser aquele que marcou a história do Direito do Trabalho no Brasil, porquanto nele se deu a aprovação da Lei 13.467/2017 (Reforma trabalhista) e vários foram os impactos trazidos em todo o âmbito nacional, principalmente para a classe de trabalhadores.

Mudanças relacionadas a jornada de trabalho, terceirização, contrato de trabalho e muitas outras propiciaram grandes debates entre juristas e operadores do direito atuantes especificamente no Direito do Trabalho. Para alguns, a reforma ocorreu em um momento oportuno e foi de extrema relevância; para outros, teria representado a diminuição inconstitucional dos direitos dos trabalhadores. Num caso ou noutro, percebe-se clara feição política de polarização tanto dum lado quanto do outro, razão pela qual este artigo científico é apolítico e preferiu não analisar nem a necessidade nem a constitucionalidade da reforma; o seu escopo é a verificação empírica das consequências trazidas ao Judiciário no que concerne à redução das demandas trabalhistas a partir do ano de 2017.

O primeiro capítulo busca apresentar o desenvolvimento histórico das lutas dos trabalhadores na conquista por seus direitos até chegar à criação da Justiça do Trabalho, e, consequentemente, na positivação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e da Constituição de 1988 (no capítulo dos direitos sociais). Ainda, o mesmo capítulo expõe e estuda as principais mudanças do Direito do Trabalho no decorrer dos anos.

No segundo e terceiro capítulos é realizada uma análise de dados numéricos obtidos nos arquivos do Tribunal Superior do Trabalho (TST). O objetivo de trazer tal estudo é comprovar a redução do número de demandas trabalhistas, detectável após 2017. O ano de 2018 apresentou uma redução de 34% de ações ajuizadas em relação a 2017. Já em 2019 as demandas reduziram-se ainda mais: foram 1.700,865 reclamações propostas, comparativamente a 2018, quando protocolaram-se 1.742,507 ações trabalhistas.

A principal hipótese encontrada até o momento para tamanha redução se encontra no que prescreve o artigo 791-A da reforma trabalhista, norma esta que passou a possibilitar o pagamento de custas e honorários de sucumbência caso as partes a isso sejam condenadas, o que não ocorria antes.

O método utilizado na pesquisa é o da jurimetria, realizada pela análise quantitativa de dados advindos das estatísticas realizadas pelo Tribunal Superior do Trabalho. Ou seja, a pesquisa jurimétrica é a estatística aplicada ao direito. Os dados coletados o foram entre o início de 2012 até novembro de 2019, e o que se pode observar pela ótica dos números são duas coisas: (i) os números são exatos, são dados empíricos indiscutíveis; (ii) verificou-se a redução das ações trabalhistas nos anos de 2018 e 2019.

Para ilustrar ainda mais o que aqui se escreveu, este artigo científico trouxe um *ranking* dos assuntos mais levados à Justiça do Trabalho no ano de 2019: o pedido de aviso prévio ocupa o topo da conta, com 600.430 novos processos. Em segundo lugar ficou a cobrança de multa de 40% do Fundo de Garantia, com um número de 518.266 novos processos. E em terceiro lugar ficou o pedido do pagamento do artigo 477 da CLT, com um total de 509.883 novos processos.

Portanto, o resultado dos dados traz a certeza de que houve uma queda considerável nas demandas trabalhistas. Porém, em que pese haver especialistas que afirmam que o principal motivo para a queda é a possibilidade atual de condenação em se pagar custas e honorários de sucumbência, não há números para confirmar tal alegação, mas, ao que tudo indica – em interpretação sistemática –, no decorrer deste estudo se poderá considerar tal afirmação como verdadeira.

2 HISTÓRICO DO DIREITO DO TRABALHO E A APROVAÇÃO DA LEI 13.467/2017 – REFORMA TRABALHISTA

Vários foram os movimentos históricos ligados ao Direito do Trabalho. Desde 1830 houve a Lei de Locação de Serviços que regulamentava a prestação de serviços exercidos por brasileiros ou estrangeiros durante o período de Império. Contudo, a origem histórica da Justiça do Trabalho no Brasil se debutou em 1923 com a criação do Conselho Nacional do Trabalho, que procurava consolidar a classe de trabalhadores da época. Nos 20 anos seguintes, desde a criação do Conselho, várias transformações ocorreram para que o Direito do Trabalho se consolidasse e se regulamentasse até a promulgação da Constituição de 1934[1].

A Carta Política de 1934 foi aquela que passou a tratar do Direito do Trabalho especificamente no título "Da ordem Econômica e Social". O artigo 121 prescrevia: "A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a protecção social do trabalhador e os interesses econômicos do paiz"[2]. Foi a partir de então que se fez necessária a criação de uma justiça específica para as contendas trabalhistas.

A Constituição de 1937 manteve em seu texto a regulamentação do Direito do Trabalho no capítulo que tratava sobre a Ordem Econômica, e que citava que para dirimir os conflitos advindos entre os empregados e os empregadores seria instituída a Justiça do Trabalho, regulamentada por lei. No mesmo artigo que mencionava a instituição da Justiça do Trabalho, era prevista a possibilidade da greve, movimento paralisante este que, na Constituição de 1937, era considerado algo antissocial e nocivo às relações de trabalho[3].

Houve algumas legislações que regulamentavam o Direito do Trabalho entre esses anos, porém as principais mudanças ocorreram na época de Getúlio Vargas, o presidente da República à época. Após a criação da Justiça do Trabalho em 1939, houve a necessidade da criação da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (1943), que foi instituída por Vargas. O principal

1 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **História da Justiça do Trabalho**. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/historia-da-justica-do-trabalho>. Acesso em: 4 jan. 2020.

2 POLETI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras**. 3. ed. Senado Federal: Secretaria de Editoração e Publicações. Brasília, 2018. v. 2 – 1934.

3 PORTO, Walter Costa. **Constituições Brasileiras**. 3. ed. Senado Federal: Secretaria de Editoração e Publicações. Brasília, 2018. v. 4 – 1937.

motivo para a criação da CLT foi o de regulamentar as relações individuais e coletivas de trabalho[4]. Para Viana, a CLT teve este perfil no sistema normativo laboral brasileiro:

> Na verdade, a CLT fazia parte de uma lógica maior. Tinha relação com os novos modos da empresa, do Estado, do trabalhador, das leis, do próprio mundo em geral. E como ocorre com toda grande árvore, suas raízes se espalham, esticam-se, e entre elas estão também as lutas operárias – mesmo não tendo sido tantas ou tão fortes como as que houve em outros países.[5]

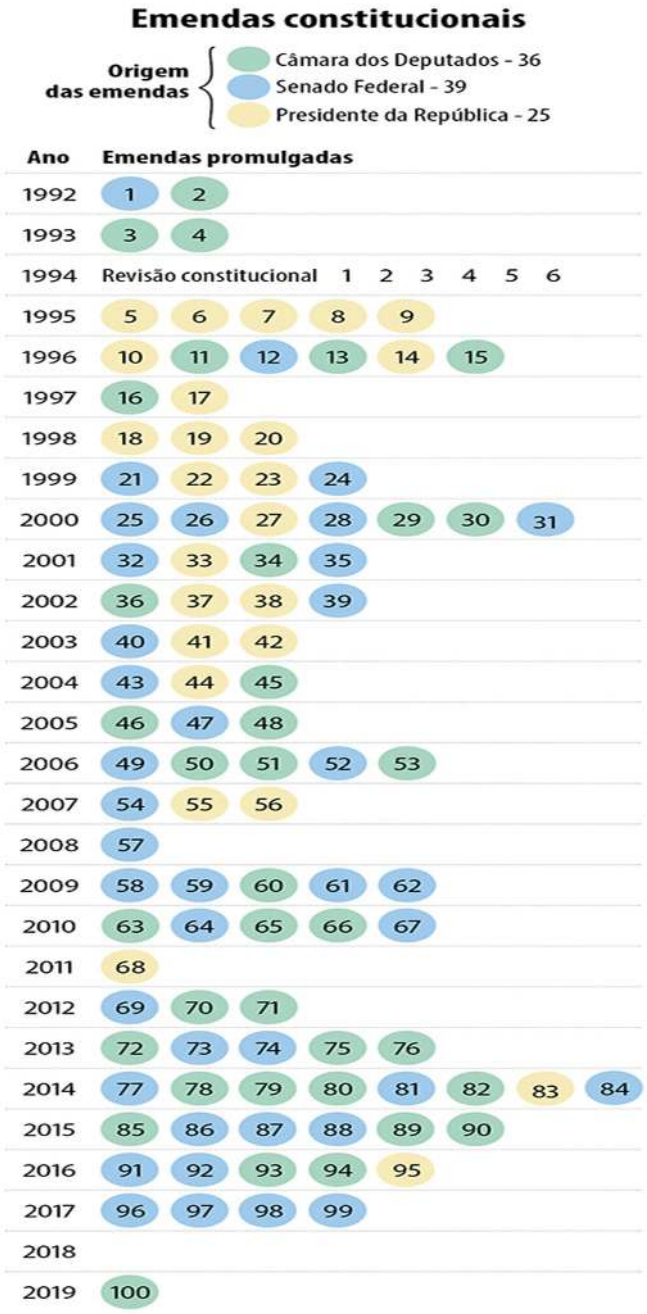
A CLT implementou tudo o que pode dizer respeito ao Direito do Trabalho, ou seja: o direito, a Justiça, o processo e a fiscalização do trabalho. Em 1988, com o advento da nova Constituição, os dispositivos da CLT foram recepcionados e a Carta trouxe ainda mais suporte para as relações de trabalho no seu art. 7º. De fato, alguns direitos foram ampliados, tais como a jornada de trabalho de 44 horas semanais, aviso-prévio proporcional, a licença maternidade de 120 dias, a licença paternidade e o direito de greve. Estas majorações nos direitos trabalhistas advieram de todo um cenário de conquistas políticas, de negociações e debates entre patrões e sindicatos da categoria dos trabalhadores. Na Constituição, os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais se encontram em um rol constante no artigo 7º. Já no artigo 8º a Carta estabelece a liberdade sindical e no artigo 9º dispõe sobre o direito de greve.

Nestes trinta e dois anos de vigência da Constituição de 1988 as conquistas em prol dos trabalhadores foram fator de inclusão e de redemocratização nacional, quanto a isso não há dúvidas. Todavia, em termos de exercício do poder constituinte derivado, o quadro não é de estabilidade, senão perceba-se que alterado 105 *vezes*, o Texto Magno ainda tem 119 dispositivos para regulamentar. Veja-se levantamento até 2019[6]:

4 BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Consolida%C3%A7%C3%A3o_das_Leis_do_Trabalho>. Acesso em: 26 dez. 2019.

5 VIANA, Márcio Túlio. **70 anos de CLT**: uma história de trabalhadores. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2013. p. 61.

6 Emendas Constitucionais aprovadas desde 1988. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/26/aos-30-anos-constituicao-federal-chega-a-100a-emenda>. Acesso em: 8 jan. 2020.



Como se pode analisar nos dados acima, o ano de 2014 foi aquele em que se deu o maior número de emendas à Constituição, sendo apenas uma delas de iniciativa do Presidente da República. Porém, a mais importante e significativa das emendas foi a que ocorreu no ano de 2004, a Emenda Constitucional 45, conhecida como Reforma do Judiciário, que criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e que ampliou a Justiça do Trabalho, criando o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados do Trabalho (Enamat), e aumentou o número de Ministros do Tribunal Superior do Trabalho (TST) de 17 para 27[7].

7 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Constituição de 1988 consolidou direitos dos trabalhadores**. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/constituicao-de-1988-consolidou-direitos-dos-trabalhadores>. Acesso em: 8 jan. 2020.

Outra grande mudança que ocorreu na Justiça do Trabalho foi com a Emenda Constitucional 92 de 2016, que trouxe atribuições ao TST como, competência para processar e julgar originariamente a reclamação que tem por objetivo manter a sua competência e autoridade de suas decisões. Tal fato fortaleceu a Justiça do Trabalho[8].

Porém, como a vida é feita de mudanças e o movimento se faz necessário para a humanidade, mesmo que esse movimento possa soprar para lados não tão favoráveis aos que laboram, em 2017 o Direito do Trabalho passou por grandes transformações com o advento da Lei 13.467/17 – Reforma trabalhista.

A reforma trabalhista que passou a vigorar desde novembro de 2017 mudou significativamente o Direito do Trabalho, alterando vários dispositivos da CLT. Segundo alguns pensadores do Direito Laboral, a reforma pode conter alguns dispositivos inconstitucionais, motivo este que justifica algumas das ações diretas de inconstitucionalidade ainda em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal (STF). De fato, a reforma é vista por alguns juristas como um retrocesso nas conquistas dos direitos trabalhistas. Porém, segundo outros (a maioria!) a reforma se fez necessária porque o brasileiro envelheceu, porque não se vive mais na Era Vargas, porque a economia precisa deslanchar e porque o paternalismo estatal outrora constante na CLT devia arrefecer, fora o fato de que a intenção também era a de diminuir o número de reclamações trabalhistas e de desafogar a Justiça do Trabalho. Há muito que se discutir sobre os prós e os contras da reforma; contudo, tal discussão doutrinária teria espaço em estudo próprio, não aqui!

A Lei 13.467/17 mudou consideravelmente o Direito do Trabalho; ela determinou, dentre outros câmbios: (i) o fim da contribuição sindical obrigatória, (ii) a permissão do contrato intermitente, teletrabalho e *home office*, (iii) a possibilidade de férias fracionadas, (iv) a jornada de trabalho também sofreu alterações, (v) a rescisão de contrato de trabalho após 12 meses não necessita mais ser realizada no sindicato, e ainda, (vi) a possibilidade de condenação por parte do empregado ao pagamento de custas e honorários de sucumbência, o que não ocorria anteriormente. Desta forma, entende-se que a reforma flexibilizou os direitos dos trabalhadores e o fato da possível condenação aos honorários de sucumbência pode ter influência direta na queda das demandas trabalhistas.

3 A JURIMETRIA COMO MÉTODO DE ANÁLISE PARA COMPROVAÇÃO DA REDUÇÃO DAS DEMANDAS TRABALHISTAS ENTRE OS ANOS DE 2012 E 2019

A propagação e a busca pelo conhecimento exigem formas alternativas para seu desenvolvimento, trazendo e impondo ao pesquisador sempre a utilização de métodos científicos adequados para a solução de um determinado problema. No meio jurídico, a utilização dos métodos científicos tradicionais, sempre foi o que prevaleceu.

8 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Constituição de 1988 consolidou direitos dos trabalhadores**. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/constituicao-de-1988-consolidou-direitos-dos-trabalhadores>. Acesso em: 8 jan. 2020.

Foi com o desenvolvimento da ciência e dos métodos científicos utilizados nas pesquisas que o uso da estatística passou a ganhar espaço no meio jurídico. Ou seja, não apenas a análise qualitativa é aplicada ao Direito atualmente, mas passou-se a utilizar a análise quantitativa como método concreto e objetivo acerca dos processos e acontecimentos dentro do sistema judiciário. Passou-se a utilizar, então, a jurimetria.

Conforme a definição da Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ), a jurimetria é uma forma de encarar as normas através de aplicação em dados, resultando em estatísticas; mais especificamente falando, tem-se, na jurimetria, a estatística aplicada ao Direito. Esclareça-se que quando se utiliza a jurimetria o que se busca é a tangibilidade de todo o sistema judiciário, bem como um modo concreto de enxergar o Judiciário como um grande gerador de dados importantes sobre o seu funcionamento[9].

A jurimetria passou a ser um termo utilizado pelo advogado norte-americano Lee Loevinger, que explica que a análise jurimétrica é uma análise quantitativa e empírico-quantitativa advinda dos problemas jurídicos[10]. Portanto, conclui-se que os números são aptos para demonstrar problemas que se apresentam no judiciário e que, a partir da análise numérica, tem-se uma solução que apresenta probabilidade e eficácia empíricas.

Compreenda-se que a pesquisa jurimétrica não se trata de uma aplicação de métodos ou matemáticas sofisticadas. Como explica Yeung:

> O primeiro mito a ser destruído no exercício de aplicação da Jurimetria é de que ela exige emprego de métodos sofisticadíssimos, com matemática e/ou recursos computacionais de última geração, manejáveis apenas por doutores das ciências exatas. Qualquer estudo cujo objeto faz parte das ciências jurídicas – no caso específico aqui, decisões judiciais – que se valha de dados coletados empiricamente, e cuja análise se baseie de alguma forma em conceitos estatísticos (por mais simples que sejam) é exemplo de trabalho jurimétrico.[11]

Alexandre Samy de Castro esclarece que: "A matéria prima fundamental da pesquisa quantitativa são os dados em formato numérico. Ocorre, porém, que o conteúdo das decisões judiciais e estatutos se apresenta em formato textual. Portanto, parte essencial da pesquisa quanti é a transformação de informações não-estruturadas em dados numéricos"[12]. Ainda, percebe-se que a jurimetria é um método concreto para a análise estatística quando organizada em áreas: "Em outras palavras, os estudos mencionados conseguem, com algum rigor mínimo, solucionar o problema da endogeneidade, apresentando uma estratégia empírica convincente. Organiza-se

9 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA. **O que é jurimetria**. Disponível em: <https://abj.org.br/o-que-e-jurimetria/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

10 LOEVINGER, Lee. Jurimetrics: the methodology of legal inquiry. Duke University School of Law. **Law and Contemporary Problems**, Durham, NC, v. 28, n. 1, p. 5-35, winter 1963.

11 YEUNG, Luciana. Jurimetria ou Análise Quantitativa de Decisões Judiciais. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (org). **Pesquisar Empiricamente O Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 251.

12 DE CASTRO, Alexandre Samy. O método quantitativo na pesquisa em direito. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (org). **Pesquisar Empiricamente O Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 40.

a discussão em subseções, de acordo com áreas temáticas, com ênfase em eficiência judicial, direito e economia e criminologia"[13].

Pelos motivos expostos, pode-se afirmar que o método jurimétrico é um meio de conhecimento científico de suma importância em vista da necessidade de exatidão numérica para demonstrar que realmente houve uma redução considerável nas demandas trabalhistas. No que concerne ao material coletado para esta pesquisa, foram utilizados os dados estatísticos das novas demandas trabalhistas protocoladas entre os anos de 2012 e 2019, extraídos da página de estatísticas do TST. O objetivo diante dos números, é de comprovar que houve redução nas demandas após o advento da Reforma trabalhista. Sendo assim, passa-se à análise.

4 O IMPACTO NUMÉRICO NA REDUÇÃO DAS DEMANDAS TRABALHISTAS APÓS A APROVAÇÃO DA REFORMA

De acordo com o presidente do TST e do CSJT, Brito Pereira, o principal impacto que a Reforma Trabalhista causou foi a redução do número de reclamações trabalhistas[14]. E o motivo para esta redução é a novidade de os autores reclamantes terem passado a ter que arcar com as custas processuais e honorários de sucumbência em caso de pedidos improcedentes[15].

O TST apresentou dados sobre os números de processos recebidos e julgados entre os anos de 1941 a 2019. Contudo, o objetivo deste artigo é estudar os números de 2012 até 2019, nas Primeiras Instâncias trabalhistas, em todo o território nacional[16].

13 DE CASTRO, Alexandre Samy. O método quantitativo na pesquisa em direito. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (org). **Pesquisar Empiricamente O Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 60.

14 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Primeiro ano da reforma trabalhista**: efeitos. Brasília, DF, [s.d.] Disponível em: <http://tst.jus.br/noticia-destaque/-/asset_publisher/NGo1/content/primeiro-ano-da-reforma-trabalhista-efeitos?inheritRedirect=false>. Acesso em: 12 jan. 2020.

15 Reforma trabalhista reduz processos e muda vida de advogados: 'Fonte secou'. **BBC News Brasil**. 8 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48830450>. Acesso em: 12 jan. 2020.

16 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recebidos e Julgados na Justiça do Trabalho**. Série histórica desde 1941. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/web/estatistica/jt/recebidos-e-julgados>. Acesso em: 12 jan. 2020.

PROCESSOS RECEBIDOS - ANO 2012

Instância/ Região Judiciária	Recebidos		
	1ª Instância	2ª Instância	Total
TST	..	..	237.281
1ª RJ	222.411	76.246	298.657
2ª SP	370.292	137.160	507.452
3ª MG	257.795	87.471	345.266
4ª RS	151.787	57.585	209.372
5ª BA	113.090	47.175	160.265
6ª PE	100.564	25.521	126.085
7ª CE	41.956	8.914	50.870
8ª PA/AP	79.928	15.058	94.986
9ª PR	124.621	55.226	179.847
10ª DF/TO	57.892	19.393	77.285
11ª AM/RR	58.172	9.738	67.910
12ª SC	71.565	28.669	100.234
13ª PB	25.702	8.907	34.609
14ª RO/AC	27.966	8.636	36.602
15ª Campinas	261.659	114.976	376.635
16ª MA	29.861	6.344	36.205
17ª ES	32.832	16.895	49.727
18ª GO	73.212	14.704	87.916
19ª AL	32.861	5.146	38.007
20ª SE	13.245	6.322	19.567
21ª RN	24.312	9.487	33.799
22ª PI	24.519	8.396	32.915
23ª MT	28.651	8.491	37.142
24ª MS	29.462	8.060	37.522
Total	2.254.355	784.520	3.286.341

PROCESSOS RECEBIDOS - ANO 2013

Instância/ Região Judiciária	Recebidos		
	1ª Instância	2ª Instância	Total
TST	..	..	301.329
1ª RJ	239.410	80.418	319.828
2ª SP	345.399	151.977	497.376
3ª MG	265.881	70.421	336.302
4ª RS	163.975	75.324	239.299
5ª BA	128.745	48.314	177.059
6ª PE	87.117	24.563	111.680
7ª CE	54.418	11.250	65.668
8ª PA/AP	75.401	13.073	88.474
9ª PR	143.445	51.031	194.476
10ª DF/TO	43.414	18.174	61.588
11ª AM/RR	53.894	8.166	62.060
12ª SC	82.242	27.277	109.519
13ª PB	35.516	11.953	47.469
14ª RO/AC	25.708	6.943	32.651
15ª Campinas	295.445	115.782	411.227
16ª MA	26.833	10.621	37.454
17ª ES	35.691	16.965	52.656
18ª GO	83.922	16.711	100.633
19ª AL	38.266	4.991	43.257
20ª SE	23.493	4.572	28.065
21ª RN	27.844	8.700	36.544
22ª PI	25.541	10.077	35.618
23ª MT	37.346	10.655	48.001
24ª MS	32.264	9.469	41.733
Total	2.371.210	807.427	3.479.966

PROCESSOS RECEBIDOS - ANO 2014

Instância/ Região Judiciária	Recebidos		
	1ª Instância	2ª Instância	Total
TST	..	..	309.033
1ª RJ	246.886	78.374	325.260
2ª SP	281.187	138.717	419.904
3ª MG	273.516	93.598	367.114
4ª RS	173.398	73.629	247.027
5ª BA	116.170	49.753	165.923
6ª PE	98.252	25.414	123.666
7ª CE	52.524	12.700	65.224
8ª PA/AP	87.690	15.395	103.085
9ª PR	147.551	52.840	200.391
10ª DF/TO	51.326	18.760	70.086
11ª AM/RR	52.981	8.898	61.879
12ª SC	82.010	29.759	111.769
13ª PB	32.143	12.233	44.376
14ª RO/AC	25.612	6.156	31.768
15ª Campinas	302.636	108.456	411.092
16ª MA	34.096	10.012	44.108
17ª ES	36.305	16.321	52.626
18ª GO	86.614	22.566	109.180
19ª AL	35.659	6.121	41.780
20ª SE	21.956	6.399	28.355
21ª RN	26.904	9.771	36.675
22ª PI	24.458	10.235	34.693
23ª MT	41.911	10.955	52.866
24ª MS	33.762	10.089	43.851
Total	**2.365.547**	**827.151**	**3.501.731**

PROCESSOS RECEBIDOS - ANO 2015

Instância/ Região Judiciária	Recebidos		
	1ª Instância	2ª Instância	Total
TST	..	..	291.454
1ª RJ	255.464	80.239	335.703
2ª SP	478.113	136.403	614.516
3ª MG	265.595	91.807	357.402
4ª RS	181.237	76.174	257.411
5ª BA	117.397	43.860	161.257
6ª PE	109.302	25.387	134.689
7ª CE	58.296	11.196	69.492
8ª PA/AP	91.403	17.031	108.434
9ª PR	154.515	53.902	208.417
10ª DF/TO	63.297	20.396	83.693
11ª AM/RR	58.876	14.260	73.136
12ª SC	86.855	28.529	115.384
13ª PB	34.382	11.435	45.817
14ª RO/AC	29.870	8.071	37.941
15ª Campinas	317.309	116.249	433.558
16ª MA	34.628	9.160	43.788
17ª ES	40.900	18.207	59.107
18ª GO	89.464	20.604	110.068
19ª AL	32.732	6.336	39.068
20ª SE	24.566	8.899	33.465
21ª RN	29.027	11.756	40.783
22ª PI	26.324	9.803	36.127
23ª MT	43.676	11.689	55.365
24ª MS	35.779	10.388	46.167
Total	**2.659.007**	**841.781**	**3.792.242**

PROCESSOS RECEBIDOS - ANO 2016

Instância/ Região Judiciária	Recebidos		
	1ª Instância	2ª Instância	Total
TST	..	..	243.447
1ª RJ	276.581	89.672	366.253
2ª SP	482.248	176.587	658.835
3ª MG	272.433	99.719	372.152
4ª RS	187.342	87.383	274.725
5ª BA	122.112	51.919	174.031
6ª PE	108.578	28.367	136.945
7ª CE	67.221	12.663	79.884
8ª PA/AP	89.728	19.842	109.570
9ª PR	158.155	59.020	217.175
10ª DF/TO	59.187	25.382	84.569
11ª AM/RR	60.653	14.076	74.729
12ª SC	96.202	31.101	127.303
13ª PB	37.070	13.493	50.563
14ª RO/AC	27.843	10.405	38.248
15ª Campinas	337.559	122.728	460.287
16ª MA	44.288	7.621	51.909
17ª ES	39.291	20.827	60.118
18ª GO	92.675	24.114	116.789
19ª AL	32.053	7.847	39.900
20ª SE	26.260	10.139	36.399
21ª RN	34.529	11.954	46.483
22ª PI	28.113	9.487	37.600
23ª MT	41.075	11.959	53.034
24ª MS	35.018	11.213	46.231
Total	**2.756.214**	**957.518**	**3.957.179**

PROCESSOS RECEBIDOS - ANO 2017

Instância/ Região Judiciária	Recebidos		
	1ª Instância	2ª Instância	Total
TST	..	..	277.270
1ª RJ	278.511	109.506	388.017
2ª SP	445.716	175.208	620.924
3ª MG	249.438	105.421	354.859
4ª RS	185.161	93.468	278.629
5ª BA	128.349	58.913	187.262
6ª PE	103.656	31.865	135.521
7ª CE	68.206	12.883	81.089
8ª PA/AP	78.979	22.748	101.727
9ª PR	157.067	63.160	220.227
10ª DF/TO	56.675	25.666	82.341
11ª AM/RR	53.192	16.703	69.895
12ª SC	91.942	33.696	125.638
13ª PB	35.840	15.022	50.862
14ª RO/AC	26.059	10.788	36.847
15ª Campinas	332.142	140.123	472.265
16ª MA	48.325	9.274	57.599
17ª ES	36.383	20.915	57.298
18ª GO	85.476	26.089	111.565
19ª AL	31.487	8.826	40.313
20ª SE	25.495	11.117	36.612
21ª RN	29.982	11.961	41.943
22ª PI	26.759	10.095	36.854
23ª MT	40.962	12.056	53.018
24ª MS	32.661	11.873	44.534
Total	**2.648.463**	**1.037.376**	**3.963.109**

PROCESSOS RECEBIDOS - ANO 2018

Instância/ Região Judiciária	Recebidos		
	1ª Instância	2ª Instância	Total
TST	..	..	322.831
1ª RJ	180.821	114.597	295.418
2ª SP	311.846	190.937	502.783
3ª MG	158.086	114.037	272.123
4ª RS	119.347	104.075	223.422
5ª BA	71.085	72.211	143.296
6ª PE	63.257	34.101	97.358
7ª CE	47.536	17.416	64.952
8ª PA/AP	51.462	24.555	76.017
9ª PR	90.147	70.471	160.618
10ª DF/TO	43.114	25.279	68.393
11ª AM/RR	35.035	17.893	52.928
12ª SC	64.950	37.699	102.649
13ª PB	21.812	17.031	38.843
14ª RO/AC	17.142	8.810	25.952
15ª Campinas	225.382	165.308	390.690
16ª MA	32.179	18.388	50.567
17ª ES	23.399	22.692	46.091
18ª GO	65.320	26.365	91.685
19ª AL	20.062	8.432	28.494
20ª SE	14.807	11.993	26.800
21ª RN	18.284	11.884	30.168
22ª PI	20.215	11.410	31.625
23ª MT	27.106	12.012	39.118
24ª MS	20.113	12.870	32.983
Total	**1.742.507**	**1.150.466**	**3.215.804**

PROCESSOS RECEBIDOS - ANO 2019

Instância/ Região Judiciária	Recebidos		
	1ª Instância	2ª Instância	Total
TST	...	...	383.073
1ª RJ	166.583	113.540	280.123
2ª SP	308.786	185.616	494.402
3ª MG	154.844	109.371	264.215
4ª RS	122.709	90.996	213.705
5ª BA	75.667	62.839	138.506
6ª PE	67.270	34.118	101.388
7ª CE	43.097	14.967	58.064
8ª PA/AP	47.572	20.179	67.751
9ª PR	91.650	73.048	164.698
10ª DF/TO	37.691	21.780	59.471
11ª AM/RR	33.253	13.323	46.576
12ª SC	60.364	35.967	96.331
13ª PB	20.491	12.731	33.222
14ª RO/AC	19.764	7.834	27.598
15ª Campinas	226.919	161.057	387.976
16ª MA	24.423	16.179	40.602
17ª ES	24.625	21.893	46.518
18ª GO	61.722	24.004	85.726
19ª AL	18.821	6.462	25.283
20ª SE	13.633	11.525	25.158
21ª RN	16.669	8.360	25.029
22ª PI	19.629	8.876	28.505
23ª MT	25.339	12.434	37.773
24ª MS	19.344	14.569	33.913
Total	**1.700.865**	**1.081.668**	**3.165.606**

Como se pode notar, nos últimos 5 anos anteriores à reforma, o número de recebimento de ações em 1ª instância passou de 2.200.000 por ano, somados todos os TRT. Nesses anos, 2012 foi o que contou com o menor número de ações: foram 2.254.355. Já 2016, o ano anterior à Reforma trabalhista, foi o ano em que se anotou o maior número de demandas: 2.756.214 ações. Em 2018 e 2019, o número de ações recebidas em 1ª instância caiu consideravelmente, sendo inferior a 1.800.000. Desta forma, observa-se que os dois anos com menor número de ações foram os dois anos após a reforma, o que remete à hipótese de que a reforma trouxe maiores empecilhos para a propositura de novas demandas trabalhistas. Importante mencionar que de acordo com informações trazidas pelo TST, os números referentes ao ano de 2019 se encontram atualizados até novembro.

Para uma melhor análise, o TST realizou uma estatística em específico entre os meses de janeiro de 2017 a setembro de 2018[17], e restou confirmado que 2018 teve alterações de protocolo de ações em cada mês. Porém, o número restou bastante inferior com relação a 2017, que apresentou no mês de dezembro o menor número de ações recebidas durante o ano. Ou seja, no primeiro mês após o advento da reforma já foi significativa a redução do número de ações. O ano de 2018 apresentou uma redução de 34% de ações ajuizadas se comparado a 2017.



17 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Primeiro ano da reforma trabalhista**: efeitos. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <http://tst.jus.br/noticia-destaque/-/asset_publisher/NGo1/content/primeiro-ano-da-reforma-trabalhista-efeitos?inheritRedirect=false>. Acesso em: 12 jan. 2020.

Resta visível a redução que houve das ações protocoladas logo após o advento da reforma. O principal motivo para tamanha redução não é apenas um, mas sim um conjunto de fatores que fazem com que tanto os advogados como os autores analisem um pouco mais para ajuizar uma reclamatória. Contudo, a condenação em honorários e custas processuais é o ponto que mais propiciou a redução das ações, visto que foi novidade prescrita pela reforma. Para melhor constatar o fato, faz-se necessário analisar o artigo 791-A da CLT (já emendada):

> Art. 791-A: Ao advogado, ainda que atue em causa própria, serão devidos honorários de sucumbência, fixados entre o mínimo de 5% (cinco por cento) e o máximo de 15% (quinze por cento) sobre o valor que resultar da liquidação da sentença, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 13.7.2017).
> § 1º Os honorários são devidos também nas ações contra a Fazenda Pública e nas ações em que a parte estiver assistida ou substituída pelo sindicato de sua categoria. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 13.7.2017)
> § 2º Ao fixar os honorários, o juízo observará: (Incluído pela Lei nº 13.467, de 13.7.2017)
> I - o grau de zelo do profissional; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 13.7.2017)
> II - o lugar de prestação do serviço; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 13.7.2017)
> III - a natureza e a importância da causa; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 13.7.2017)
> IV - o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 13.7.2017)
> § 3º Na hipótese de procedência parcial, o juízo arbitrará honorários de sucumbência recíproca, vedada a compensação entre os honorários. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 13.7.2017)
> § 4º Vencido o beneficiário da justiça gratuita, desde que não tenha obtido em juízo, ainda que em outro processo, créditos capazes de suportar a despesa, as obrigações decorrentes de sua sucumbência ficarão sob condição suspensiva de exigibilidade e somente poderão ser executadas se, nos dois anos subsequentes ao trânsito em julgado da decisão que as certificou, o credor demonstrar que deixou de existir a situação de insuficiência de recursos que justificou a concessão de gratuidade, extinguindo-se, passado esse prazo, tais obrigações do beneficiário. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 13.7.2017)
> § 5º São devidos honorários de sucumbência na reconvenção. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 13.7.2017)

Importante mencionar que isso não significa dizer que não há controvérsias e que não haja requisitos para a condenação em custas processuais e honorários de sucumbência. Contudo, como a reforma ainda é recente, pode-se dizer que ainda é um assunto bastante discutido nos tribunais. Mas já é certo que, desde a reforma, a propositura de uma reclamação trabalhista passou a necessitar, para o sucesso da demanda, que o autor apresente robustas provas, caso contrário será obrigado a pagar sucumbência e honorários.

Apenas a título de demonstração o TST, até novembro de 2019, apresentou em números um *ranking* dos assuntos mais recorrentes na Justiça do Trabalho através do protocolo de novos casos. O pedido de aviso prévio foi o assunto que esteve em 1º lugar, com 600.430 novos processos. Em segundo lugar foi a cobrança de multa de 40% do FGTS, com um número de 518.266 novos processos. E em terceiro lugar ficou o pedido do pagamento do artigo 477 da CLT, com um total de 509.883 novos processos.

O ponto importante para a informação acima é que para ajuizar uma ação trabalhista, as provas que o reclamante precisa demonstrar são meramente documentais, o que torna a reclamatória mais fácil em caso de serem tais verbas realmente devidas. Consequentemente, nestes casos a hipótese de condenação em custas e honorários de sucumbência torna-se reduzida.

5 CONCLUSÕES

No desenvolvimento da história do Direito do Trabalho, várias foram as modificações que ocorreram tanto para os trabalhadores como para os empregadores. Lutas no decorrer da história advieram para que os direitos da classe operária fossem conquistados. Tornou-se, então, necessária a criação de uma Justiça do Trabalho e bem como a positivação da CLT. Ocorre que foi necessária a alteração das normas da CLT e até da Constituição em vigor. Foi então que em 2017 passou a vigorar a Reforma Trabalhista que causou grandes mudanças no Direito e na Justiça do Trabalho.

Os números de demandas protocoladas foram bastante variáveis, mas em nenhum ano (antes da reforma) foi menor que 2.200.000 processos. Em 2016, o ano anterior à Reforma Trabalhista, ajuizaram-se 2.756.214 ações, sendo este o maior número da história.

Diante das estatísticas conclui-se que o número de demandas diminuiu consideravelmente nos anos de 2018 e 2019 e que as ações recebidas em 1º instância foram inferiores a 1.800.000, comparados com os anos anteriores desde 2012. Segundo especialistas, o principal motivo para tal redução foi a introdução, na reforma, da possibilidade de se condenar o autor a pagar custas e honorários de sucumbência.

Apesar da exatidão dos números trazidos e da eficiência da análise jurimétrica realizada, o estudo da jurimetria ainda é considerado novo se comparado aos outros métodos científicos clássicos. Porém, a jurimetria passa a ser necessariamente objeto de estudo pelo meio acadêmico porque garante maior precisão na verificação e na investigação de dados coletados.

Por fim, resta dizer que a concretude dos dados analisados é alta quando feita com a utilização da jurimetria. É graças a esta certeza que se pode afirmar certeiramente que houve a redução de ações trabalhistas nos anos de 2018 e 2019, e neste caso, o que a jurimetria ofereceu como contribuição foi a racionalização dos dados coletados, os quais servem de subsídio para uma melhoria do Judiciário.

REFERÊNCIAS

ALEGRETTI, Laís. Reforma trabalhista reduz processos e muda vida de advogados: ‘Fonte secou’. **BBC News Brasil**. 8 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48830450>. Acesso em 12 jan. 2020.

AOS 30 ANOS, Constituição Federal chega à 100ª emenda. Agência Senado. Senado Federal. Brasília. 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/

materias/2019/06/26/aos-30-anos-constituicao-federal-chega-a-100a-emenda>. Acesso em: 8 jan. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA. **O que é jurimetria**. São Paulo, SP, [2020]. Disponível em: <https://abj.org.br/o-que-e-jurimetria/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Consolida%C3%A7%C3%A3o_das_Leis_do_Trabalho>. Acesso em: 26 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. [Estatistica]. **Recebidos e Julgados na Justiça do Trabalho**. Série histórica desde 1941. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/web/estatistica/vt/recebidos-e-julgados/9regiao>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL.Tribunal Superior do Trabalho. **História da Justiça do Trabalho**. Brasília, DF, [2020]. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/historia-da-justica-do-trabalho>. Acesso em: 4 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Primeiro ano da reforma trabalhista:** efeitos. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/noticia-destaque/-/asset_publisher/NGo1/content/primeiro-ano-da-reforma-trabalhista-efeitos?inheritRedirect=false>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL.Tribunal Superior do Trabalho. Secretaria de Comunicação Social. **Constituição de 1988 consolidou direitos dos trabalhadores**. Brasília, DF, [2020]. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/constituicao-de-1988-consolidou-direitos-dos-trabalhadores>. Acesso em: 8 jan. 2020.

DE CASTRO, Alexandre Samy. O método quantitativo na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (org). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

JURIMETRICS [online]. Chicago, IL, American Bar Association. Disponível em: <http://www.americanbar.org/publications/jurimetrics/2015/summer.html>. Acesso em: 17 jan. 2020.

LOEVINGER, Lee. Jurimetrics: the methodology of legal inquiry. **Law and Contemporary Problems**, Durham, NC, Duke University School of Law, v. 28, n. 1, p. 5-35, winter 1963.

POLETI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal. Secretaria de Editoração e Publicações, 2018. v. 2 – 1891.

PORTO, Walter Costa. **Constituições Brasileiras**. 3.ed. Brasília: Senado Federal. Secretaria de Editoração e Publicações, 2018. v. 4 – 1937.

VIANA, Márcio Túlio. **70 anos de CLT: uma história de trabalhadores**. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2013.

YEUNG, Luciana. Jurimetria ou Análise Quantitativa de Decisões Judiciais. In: MACHADO, Maíra Rocha (org). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 251.

Suffragium
Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará
TRE-CE

PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO SIGILO DECRETADO NOS GASTOS DO CARTÃO CORPORATIVO PRESIDENCIAL

ADVERTISING PRINCIPLE AND THE (UN)CONSTITUTIONALITY OF THE SECRECY DECREED IN THE EXPENSES OF THE PRESIDENTIAL CORPORATE CARD

Valdiney da Silva Nogueira
Mestrando em Direito Econômico pela Universidade de Marília (Unimar).
E-mail: adv.valdiney@gmail.com

Bruno Bastos de Oliveira
Doutor em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Marília (Unimar).
E-mail: bbastos.adv@gmail.com

RESUMO: O presente artigo pretende analisar a inconstitucionalidade do sigilo decretado nos gastos realizados com o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) da Presidência da República e os meios de controle sobre tais atos. Metodologicamente, a pesquisa que se pretendeu realizar é de cunho epistemológico, com atividade de pesquisa de cunho teórico ou filosófico, interessando-se sobre os conceitos e categorias fundamentais da ciência do Direito e seus paradigmas tendo como técnica procedimentos de pesquisa bibliográfica e, subsidiariamente, a pesquisa documental. Nesse sentido, realizou-se pesquisa qualitativa de revisão bibliográfica e mediante o método dedutivo, buscou-se obter respostas ao questionamento apresentado na introdução do presente trabalho empregando cadeias de raciocínio, com base em enunciados ou premissas, chegando-se a uma conclusão necessária, em virtude da correta aplicação de regras lógicas e tendo como sistema de referência o tratado sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil de John Locke.
PALAVRAS-CHAVE: Princípio da publicidade. Controle da Administração Pública. Cartão corporativo.

ABSTRACT: The present article intends to analyze the unconstitutionality of the secrecy decreed in the expenditures made with the Payment Card of the Federal Government (CPGF) of the Presidency of the Republic and the means of control over such acts. Methodologically, the research that was intended to be carried out is of an epistemological nature, with research activity of a theoretical or philosophical nature, being interested in the fundamental concepts and categories of the science of Law and its paradigms having as a technique bibliographic research procedures and, alternatively, documentary research. In this sense, a qualitative research of bibliographic revision was carried out and, through the deductive method, we sought to obtain answers to the question presented in the introduction of the present work using chains of reasoning, based on statements or premises, reaching a necessary conclusion,

due to the correct application of logical rules and having as a reference system the treaty on the origin, limits and true ends of John Locke's civil government.

KEYWORDS: Advertising principle. Control of Public Administration. Corporate card.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal vigente, assim como tratou de assuntos relacionados à estrutura do Estado, direitos e garantias fundamentais, direitos sociais entre outros, delimitou, em seu artigo 37, os rumos que a Administração Pública Brasileira deve observar, tanto no trato de relações de governo quanto em suas relações de Estado.

Assim, instituiu determinados princípios como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que a doutrina de Di Pietro (2014, p. 737) chama de expressos, bem como fez constar implicitamente outros princípios que podem ser entendidos como aqueles que decorrem da análise da lei em sentido amplo além e se apresentam como princípios informadores de todo o Direito Administrativo.

Para Carvalho Filho (2016, p. 71):

> Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas. Bem observa Cretella Júnior que não se pode encontrar qualquer instituto do Direito Administrativo que não seja informado pelos respectivos princípios.

Importante salientar ainda a lição de Nunes Júnior (2019, p. 396) citando a classificação dos princípios feita por Canotilho, que os dividiu em princípios jurídicos fundamentais (*Rechtsgrundsätze*), princípios políticos constitucionalmente conformadores, princípios constitucionais impositivos e princípios-garantia, estando o supracitado princípio da publicidade na primeira categoria acima. Para o autor,

> Princípios jurídicos fundamentais são os princípios historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional. Pertencem à ordem jurídica positiva [estão positivados no texto constitucional] e constituem importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo [...] e detém uma função positiva [informam materialmente os atos do poder público, como o "princípio da publicidade"].

Assim, a validade dos atos administrativos, além de perfilar pelo caminho do agente competente, seguir a forma determinada por lei, ter objeto lícito e visar sempre o interesse público, deve atender aos pressupostos de divulgação do referido ato para atestar a publicidade e ainda estar de acordo com a moralidade, que, além de ser uma determinação constitucional ao agente público, Carvalho Filho (2016, p. 74) defende que tal moralidade pode ser entendida

como a obrigação que o administrador público tem de não dispensar os preceitos éticos de suas condutas, seja na vida pública ou em sua vida privada.

Prossegue ainda dizendo que a fiscalização sobre os atos do administrador deve averiguar não apenas os critérios de conveniência e oportunidade, mas sim de distinção entre o que é honesto e o que é desonesto, o probo do ímprobo e o moral do imoral.

Dessa forma, a publicidade, além de ser fundamento para a interpretação e aplicação do direito vigente, também serve para que seja possível a fiscalização dos atos públicos, seja pelo controle interno (controladorias e corregedorias) ou externo (Ministério Público, Tribunal de Contas, controle popular e outros) para que, nos casos de desconformidade do ato com o ordenamento normativo, ele possa devidamente ser anulado ou revogado, conforme for o caso.

Importa ainda salientar que a mudança imposta pela ordem constitucional vigente no que diz respeito ao trato com a coisa pública não abrange apenas as atividades *interna corporis* da Administração Pública, mas também as ações estatais em termos de governança corporativa, fato este que, segundo Pinto Junior e Donaggio (2013, p. 8) contribuíram efetivamente para inserir o país na agenda econômica mundial no que se refere à adoção de práticas contábeis internacionais.

Logo, o respeito à publicidade é percebido até mesmo em termos de governança corporativa que existe uma política de divulgação de informações, direito este que é indispensável para que os acionistas exerçam o poder de fiscalização sobre a gestão dos negócios das companhias abertas e de tomadas de decisão no momento de seus investimentos. Pinto Júnior e Donaggio (2013, p. 14) trazem exemplo de decisão administrativa transcrita abaixo:

> Na mesma linha, encontra-se a decisão da Comissão de Valores Mobiliários/CVM no julgamento do Processo RJ-12818/200353: A transparência é um dos pilares do mercado de valores mobiliários, e, conforme já mencionado, é função institucional desta autarquia zelar para que o público investidor disponha de todas as informações necessárias para formar sua convicção, de modo consciente, a respeito de determinado investimento.

O que se percebe então é que a publicidade, com a promulgação da Carta Maior em 1988, passou a ser a regra para a Administração Pública de uma forma geral, ficando a exceção de divulgação de dados mantida estritamente nos casos descritos na constituição, qual seja, as informações que possam prejudicar a segurança do Estado ou ofender a intimidade/vida privada das pessoas.

Esse novo paradigma resulta da ruptura com a ordem constitucional anterior, marcada por arbítrios e inúmeras violações de direitos humanos, para um novo modelo constitucional que pretende colocar a dignidade da pessoa humana no centro do ordenamento jurídico e que envolve, dentre outras releituras, a abertura de acervos de documentos sigilosos produzidos pelos sucessivos governos militares, pela Divisão de Segurança e Informações do Ministério da Justiça (custodiados pelo Arquivo Nacional) e ao material sobre a censura produzido pela Divisão de Censura de Diversões Públicas (FICO, 2004, p. 14) a fim de que seja possível trazer à sociedade os atos estatais praticados à época.

Nesse sentido foi a decisão da Suprema Corte quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 31.659 em que se discutia a validade da divulgação de remuneração dos servidores públicos e a eventual violação à intimidade destes, *in verbis*:

> Os princípios da transparência e da publicidade consubstanciam elementos essenciais à manutenção do Estado Democrático de Direito, já que permitem a fiscalização e, em último grau, o controle popular das atividades desempenhadas pelos agentes públicos. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano (BRASIL, MS 31.659/DF, 2012).

Assim, a pergunta a ser respondida é: os pagamentos realizados com o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) Presidencial podem ser considerados como informações que podem prejudicar a segurança do Estado ou a intimidade ou vida privada de seu portador ou, pelo contrário, a divulgação de tais dados, ainda que posteriormente a determinado lapso temporal, fortalece os princípios republicanos e o respeito para com a coisa pública? Responderemos a seguir esses questionamentos.

2 CARTÃO DE PAGAMENTOS DO GOVERNO FEDERAL (CPGF)

Cartão corporativo é o nome popular dado ao Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), um cartão magnético fornecido por uma instituição bancária nominalmente a um servidor público federal efetivo e que seja o responsável por efetuar pagamento de bens, serviços e despesas autorizadas pelo dirigente máximo do órgão em que esse servidor esteja subordinado e que não necessitem de licitação.

Ou seja, o uso do CPGF é autorizado apenas para aquelas despesas do dia a dia da Administração Pública ou mesmo para situações emergenciais que necessitem de um meio eficiente para realização desse pagamento. Para Laubé (2009), o atual Cartão de Pagamento do Governo Federal:

> na verdade, nasceu designado apenas como "cartão de crédito corporativo". Essa última era a denominação dada ao cartão de pagamento pelo Decreto nº 2.809, de 22 de outubro de 1998. Além disso, o seu uso era admitido exclusivamente para o pagamento de passagens aéreas emitidas com tarifas promocionais ou reduzidas. Apenas excepcionalmente tais aquisições poderiam ser feitas por suprimento de fundos. Consequentemente, em vista da sua específica finalidade, apartava-se ele do suprimento de fundos.

Além disso, o Decreto nº 6.370/2008 (BRASIL, 2008) alterou os artigos 1º e 2º do Decreto nº 5.355 e o artigo 45 do Decreto nº 93.872 que passaram a ter as seguintes redações:

> DECRETO nº 5.355. "Art. 1º A utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, pelos órgãos e entidades da administração pública federal integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social, para pagamento das despesas realizadas com

> compra de material e prestação de serviços, nos estritos termos da legislação vigente, fica regulada por este Decreto.
> Parágrafo único. O CPGF é instrumento de pagamento, emitido em nome da unidade gestora e operacionalizado por instituição financeira autorizada, utilizado exclusivamente pelo portador nele identificado, nos casos indicados em ato próprio da autoridade competente, respeitados os limites deste Decreto." (NR)
> "Art. 2º Sem prejuízo dos demais instrumentos de pagamento previstos na legislação, a utilização do CPGF para pagamento de despesas poderá ocorrer na aquisição de materiais e contratação de serviços enquadrados como suprimento de fundos, observadas as disposições contidas nos arts. 45, 46 e 47 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e regulamentação complementar.
> Parágrafo único. Ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda poderá autorizar a utilização do CPGF, como forma de pagamento de outras despesas." (NR)
> DECRETO nº 93.872. "Art. 45.....
> I - para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento;
> .....
> § 5º As despesas com suprimento de fundos serão efetivadas por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal."

Dessa forma, o CPGF é um meio de pagamento que proporciona agilidade, modernidade, eficiência e controle dos recursos públicos, como determinada a legislação ordinária, tendo em vista que no Portal da Transparência da União[1] o cidadão encontra diversas informações sobre o uso do cartão, estabelecimento comercial em que o bem fora comprado ou serviço pago, qual portador efetuou o pagamento, valores gastos, órgãos e servidores públicos que mais fazem uso desse meio de pagamento e diversas outras informações correlatas.

O detalhamento da aplicação de suprimento de fundos concedido por meio do CPGF também é feito de modo eletrônico por meio do Sistema Cartão de Pagamento (SCP[2]), que além de controlar as transações efetuadas no estabelecimento em que se realizou a despesa, também permite o saque, entendido este como a retirada de dinheiro no caixa eletrônico com o objetivo de utilizar num estabelecimento em que não seja possível a utilização do cartão de pagamento. Segundo consta nessa página de internet, o "suprido" (portador do cartão) deve detalhar as despesas no SCP em até trinta dias após efetuada cada transação.

Esse sistema de pagamento permite pesquisa por transação ou fatura e apresenta dados importantes como o extrato (mês/ano) da compra, tipo de transação (compra ou saque), CNPJ do estabelecimento, data, valor e saldo a detalhar.

Ocorre que, dentre as pesquisas realizadas, o órgão da Presidência da República, tanto no que se refere aos dados do agente público titular do cartão, quanto aos valores e informações do vendedor/prestador de serviço são ocultados da pesquisa aberta. Deste modo, apesar de o Supremo Tribunal Federal em sede de julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 129 declarar incompatível com a Constituição Federal os sigilos impostos sobre a movimentação de créditos com despesas confidenciais, nada falou sobre o CPGF Presidencial,

1 Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/>.

2 Disponível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/cartao-de-pagamento-2?layout=edit&id=240>.

mesmo porque esse meio de pagamento não fora objeto de questionamento naquela ação, fato este que autoriza maiores reflexões sobre o tema.

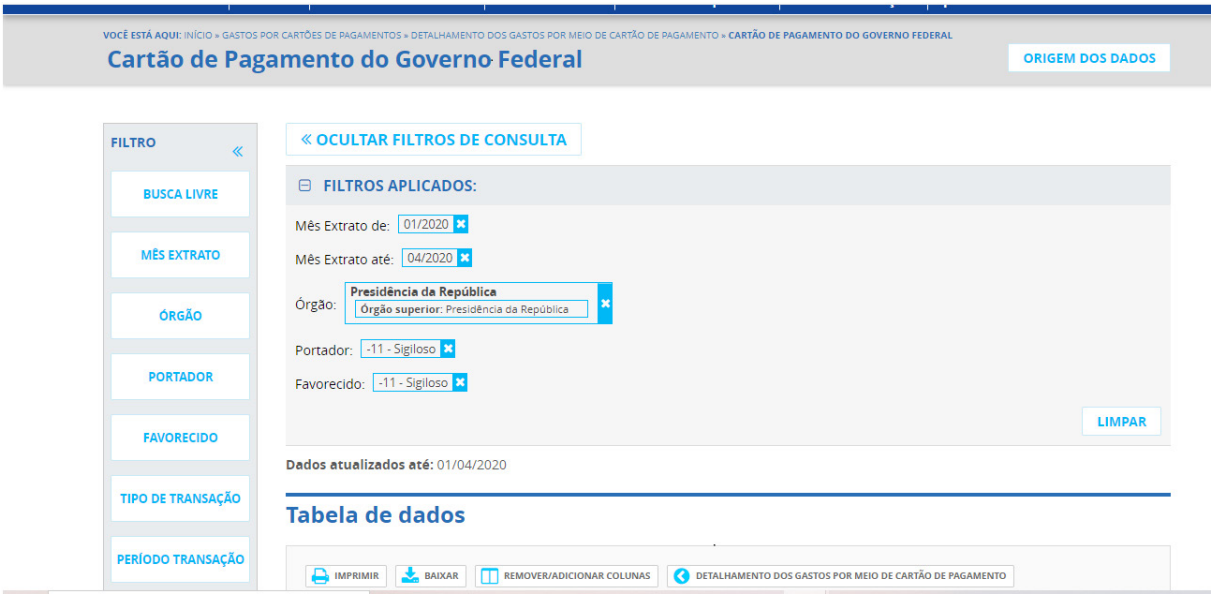


Imagem 1 – tela do sistema CPGF

Tal ato administrativo, imagina-se ter por base o Decreto-Lei nº 200/67 que em seu artigo 86 determinava a movimentação sigilosa dos créditos destinados a realização de despesas reservadas ou confidenciais, porém, sem explicar que definição tais despesas teriam, qual seria o nível de confidencialidade delas e muito menos que tipo de controle, legislativo ou judicial, interno ou externo, poderia incidir sobre elas.

Analisando a data do referido Decreto-Lei, ano de 1967, concluímos que a edição dele deu-se em plena época de regime ditatorial militar, repressivo e ofensivo aos direitos individuais e que hoje não mais se sustenta, devendo tais mecanismos serem lidos com as lentes da Constituição Federal vigente que inaugurou novo paradigma no trato com a coisa pública, trazendo, por exemplo, a publicidade dos atos públicos, logo, faz-se necessário, apesar de não haver decisão judicial no sentido de declarar o Decreto-Lei citado não recepcionado pela Constituição Federal, interpretar esses dispositivos que impõem sigilo pela ótica da nova Carta Maior da República.

Para Mendes e Gonet Branco (2009, p. 548), a Constituição vigente trouxe tanto a regra da "publicidade plena ou popular" como a regra da "publicidade restrita ou especial". Assim,

> a regra da publicidade comporta exceções, tendo em vista o interesse público ou a defesa da intimidade. Por exemplo, o texto constitucional expressamente ressalva do postulado da publicidade o julgamento pelo Tribunal do Júri, ao estabelecer o sigilo das votações (art. 52, XXXVIII, *b*).

Com base nesse entendimento e na doutrina correlata, na data de 04 de novembro de 2019, em julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 129, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente ação movida pelo Partido Popular Socialista (PPS, atual

Cidadania) para declarar não compatível com a Constituição Federal de 1988 (tecnicamente falando, tal artigo não fora recepcionado pela nova ordem constitucional vigente) a determinação de sigilo sobre movimentação de valores públicos, eis que generalidade demasiada empregada no artigo 86 questionado era insuficiente para afastar o direito à informação que a todos os cidadãos assiste.

Mais acertada não poderia ser essa decisão, já que a regra insculpida na Constituição Federal, rompendo com o regime ditatorial e autoritário anterior vigente, passou a ser a publicidade e deixou os sigilos como exceção somente para os casos imprescindíveis à segurança da coletividade e à defesa da intimidade.

É o que se encontra no capítulo que trata dos direitos e garantias individuais:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> (...)
> XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.
> (...)
> LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

Do mesmo entendimento acima partilha o eminente Ministro Celso de Mello que assim deixou consignado seu voto no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.725 (BRASIL, MS 24.725/DF, 2003), *in verbis*:

> A Assembleia Nacional Constituinte, em momento de feliz inspiração, repudiou o compromisso do Estado com o mistério e o sigilo, que fora tão fortemente realçado sob a égide autoritária do regime anterior (1964-1985).
> Ao dessacralizar o segredo, a Assembleia Constituinte restaurou velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, convertido, em sua expressão concreta, em fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais. É preciso não perder de perspectiva que a Constituição da República não privilegia o sigilo nem permite que este se transforme em "praxis" governamental, sob pena de grave ofensa ao princípio democrático, pois, consoante adverte Bobbio, em lição magistral sobre o tema ("O Futuro da Democracia", 1986, Paz e Terra), não há, nos modelos políticos que consagram a democracia, espaço possível reservado ao mistério.

Logo, da análise de várias decisões dos tribunais superiores, a maioria convergiu para a determinação de publicidade dos atos, como regra, já que tal interpretação é mais coerentemente com o ideal de novo Estado Democrático de Direito que o Constituinte Originário desenhou para a atividade estatal.

Como o direito ao acesso amplo a documentos e contas públicas só deve ser afastado em situações excepcionais, o ônus argumentativo de demonstrar a caracterização de uma dessas circunstâncias deve ficar a cargo de quem pretenda afastar a regra geral da publicidade (BRASIL,

MS 28.178/DF, 2015), mesmo entendimento perfilhado por Mendes e Gonet Branco (2009, p. 548-549) que demonstra que a Constituição de 1988 instituiu uma ordem democrática fundada no valor da publicidade (*Öffentlichkeit*), substrato axiológico de toda a atividade do Poder Público.

Assim, para retirar essa alta carga valorativa descrita em expressões vagas e genéricas (que podem dizer tudo e também dizer nada), é preciso pensar em alguns exemplos que autorizariam a decretação de sigilo sobre os atos dos poderes da República, a exemplo de atos atentatórios à segurança do Estado Nacional ou do Chefe Maior da República, e se tais situações seriam compatíveis com o uso legal do CPGF.

Sobre o primeiro fato, Stephan (2015, p. 6) destaca como alguns exemplos o impedimento ao uso de operações secretas (como a orquestração de golpes militares para destituir supostos líderes comunistas), represálias econômicas (como a cessação de ajuda econômica a determinado país) e mesmo o uso de força militar (REED, 2011, p. 4), práticas essas usadas como estratégia hegemônica dos Estados Unidos da América durante a Guerra Fria.

Já para Sempa (2004, p. 6) a política de segurança nacional de um país é determinada por vários fatores, incluindo ameaças externas, geografia, cultura política, capacidades militares, necessidades econômicas, a opinião da elite, a opinião popular (em democracias) e percepções dos líderes acerca dos interesses do país. Para essa autora,

> Esse último fator [percepções dos líderes acerca dos interesses do país] frequentemente manifesta-se no que tem sido chamado de política externa ou "doutrina" de segurança nacional. A doutrina de segurança nacional serve como um guia por meio do qual os líderes conduzem a política externa de um país. No seu modo mais eficaz, uma doutrina de segurança nacional é o princípio organizador que ajuda estadistas a identificar e priorizar os interesses geopolíticos do seu país.

Ao analisar a legislação nacional é possível encontrar a Lei nº 7.170/1983, intitulada Lei de Segurança Nacional, que dispõem sobre os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, seu processo e julgamento, a Lei nº 12.527/2011 que regula o acesso à informações e o Decreto nº 2.134/1997 que dispõem sobre a categoria de documentos públicos sigilosos e o acesso a eles.

A primeira trata da prevenção dos crimes que lesionem ou exponham a perigo a integridade territorial, soberania nacional, regime democrático, a Federação e o Estado de Direito, bem como a pessoa dos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União.

Já a lei que regula o acesso à informações elenca quais informações podem ser consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado e assim, serem passíveis de classificação como ultrassecreta, secreta ou reservada. Sendo alguns exemplos aquelas que possam pôr em risco a condução de negociações ou relações internacionais brasileiras, as que elevem em demasiado a estabilidade financeira, econômica ou monetária do país, as que prejudiquem os planos estratégicos das forças armadas, pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico ou possam comprometer atividades de inteligência relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações penais.

Em relação ao Decreto nº 2.134/1997, este determina a classificação dos documentos públicos sigilosos classificam-se em quatro categorias, sendo elas: ultrassecreto, secreto, confidenciais e reservados.

Os ultrassecretos são aqueles que requeiram excepcionais medidas de segurança e cujo teor só deva ser do conhecimento de agentes públicos ligados ao seu estudo e manuseio.

Os secretos são os que requeiram rigorosas medidas de segurança e cujo teor ou característica possam ser do conhecimento de agentes públicos que, embora sem ligação íntima com seu estudo ou manuseio, sejam autorizados a deles tomarem conhecimento em razão de sua responsabilidade funcional.

Por confidenciais entende-se como aqueles cujo conhecimento e divulgação possam ser prejudiciais ao interesse do País e reservados aqueles que não devam, imediatamente, ser do conhecimento do público em geral.

Ainda, determina a classificação como ultrassecretos aqueles referentes à soberania e integridade territorial nacionais, planos de guerra e relações internacionais do País; secretos aqueles referentes a planos ou detalhes de operações militares, a informações que indiquem instalações estratégicas e aos assuntos diplomáticos que requeiram rigorosas medidas de segurança; confidenciais aqueles em que o sigilo deva ser mantido por interesse do governo e das partes e cuja divulgação prévia possa vir a frustrar seus objetivos ou ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado e reservados aqueles cuja divulgação, quando ainda em trâmite, comprometa as operações ou objetivos neles previstos.

No caso em análise, fica evidente que as compras e serviços realizados e pagos com o CPGF não se enquadram em nenhuma das duas hipóteses desenhadas pela constituição (segurança do Estado e intimidade das pessoas), ainda que esse cartão de pagamento tenha como destinatário final o Gabinete da Presidência da República e seu *staff*.

Diferente decisão não poderia ser concluída, pois se o CPGF tem por objetivo custear pequenas despesas do dia a dia da Administração e realizar compras que não necessitem de licitação – principalmente aquelas realizadas em viagens presidenciais –, nenhum desses fatos se mostra impeditivo para que após as viagens (ou determinado lapso temporal proporcional e razoável) tais dados sejam divulgados e assim possam ser submetidos a controle por quem de direito.

3 PUBLICIDADE E CONTROLE

A Administração Pública ganhou capítulo exclusivo com a promulgação da Carta Maior de 1988, que além de indicar um norte a ser seguido pelos agentes públicos de todos os níveis, determinou várias obrigações ao próprio Ente Estatal, como por exemplo, o dever de só intervir na economia em casos extremos em que seja necessária atuação para garantir a segurança do povo e o interesse coletivo de uma forma geral. Obviamente que, assim como em outras condutas, o administrador público tem a obrigatoriedade de pautar sua atuação de forma legal, ética, proba,

justa e passível de controle, seja pelos órgãos internos e externos, como pelo próprio cidadão, detentor do poder e destinatário direto dos serviços públicos.

É o que diz a Carta Magna:

> CF, Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.
> CF, Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> (..)
> § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Discorrendo sobre o tema da publicidade pública, Moraes (2016, p. 550) afirma que tal publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para fixação. Reforça a publicidade o próprio surgimento da internet e a popularização das redes sociais, tendo os próprios Entes Estatais e seus Chefes do Executivo transmitido informações relevantes pelas chamadas *lives*, vídeos gravados ao vivo e transmitidos em tempo real para o expectador assinante daquele canal e que sido eficiente instrumento na divulgação de dados e condutas públicas na atualidade.

Prossegue tal autor dizendo que a publicidade tem absoluta primazia na Administração Pública no sentido de se garantir acesso às informações a toda a sociedade, excetuando apenas os assuntos referentes a preservação da intimidade e segurança do Estado.

Dessa forma, faz-se necessário, mesmo que breviamente, analisar qual teria sido o caminho percorrido na relação, muitas vezes conflituosa, entre Estado e povo para que, agora regidos pela força normativa da Constituição (HESSE, 1991) pudéssemos ter mecanismos e instrumentos, constitucionais e infraconstitucionais, para invalidar atos administrativos que estiverem em desconformidade com a lei maior da nação.

Para Carvalho Ramos (2014, p. 32), na obra Leviatã, Hobbes (1968, p. 73) defendeu que o primeiro direito do ser humano seria poder usar de seu direito livremente com o fim de preservar sua vida e sua própria natureza.

Ocorre que, para sobreviver a essa natureza em que os homens estão contra todos os homens (o homem é o lobo do próprio homem) foi necessária a delegação de partes de sua liberdade inicial para que esse ente despersonalizado – o Estado – passasse agora a reger a vida em coletividade e submeter todas as pessoas ao seu império. Assim, a razão de existir do Estado somente se justificaria caso esse ente conseguisse dar segurança ao indivíduo diante das ameaças de outros seres humanos.

Diferente de Hobbes (1968, p. 35) que via o Estado como autocrático, Locke (1994) defendia que o grande e principal objetivo das comunidades que elegiam um governo autocrático

para lhes governar é que este teria, por obrigação, preservar os direitos à vida, liberdade e propriedade.

Foi uma visão, à época, tão evoluída sobre o papel dos Estados, que tal concepção pode ser plenamente aplicada à Administração Pública dos dias atuais, já que, se ainda no século XVII, os governados já teriam o direito de se insurgir contra o governante que deixasse de proteger aqueles direitos básicos, hodiernamente, as legislações nacionais permitem, além dos vários mecanismos para sustar atos administrativos ilegais ou inconvenientes/inoportunos, a própria forma de se dirigir os rumos estatais e escolha dos governantes.

Essa evolução na decisão dos rumos estatais também foi objeto de análise por Jellinek (1892) que defendeu quatro *status* que a pessoa natural poderia ter frente ao Estado. Na primeira, *status* passivo, o cidadão estaria numa posição de subordinação frente ao Estado e os deveres daquele em relação a este são enfatizados. No segundo, absenteísmo estatal que corresponde aos direitos de primeira dimensão, aqueles que criam um espaço de liberdade para o indivíduo sem a ingerência estatal indevida. O terceiro *status* é o positivo, agora relacionado aos direitos de segunda dimensão e criação de um Estado Social que deixa de ser não intervencionista para passar a atuar na prestação de serviços públicos com o objetivo de satisfazer as necessidades da coletividade. O *status* ativo, por fim, é aquele em que o indivíduo possui competências para influenciar a formação da vontade do Estado, seja na eleição dos governantes ou, como se propõem este trabalho, ao direito de fiscalizar as atitudes e condutas dos agentes públicos.

Locke (1994), foi um dos primeiros na defesa de se fazer a divisão de tarefas de administrar, julgar e legislar. No parágrafo 143 o autor explica o porquê de se dividir o Estado em tais funções:

> como pode ser muito grande para a fragilidade humana a tentação de ascender ao poder, não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei a sua vontade, tanto no momento de fazê-la quanto no ato de sua execução, e ela teria interesses distintos daqueles do resto da comunidade, contrários à finalidade da sociedade e do governo.

Desta maneira, para Mendes e Gones Branco (2014, p. 51) citando o jurista espanhol Fiovaranti, a verdadeira relevância de Locke está em ele ter sido o primeiro a formular, de modo claro e firme, no âmbito da Constituição dos Estados Modernos, a fundamental distinção entre poder absoluto e poder moderado.

Essa divisão de atribuições foi acolhida por nossa Constituição Federal, que logo em seu artigo 2º definiu como poderes harmônicos e independentes entre si o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Tecnicamente falando novamente, não são "poderes" e sim atribuições, já que o poder é uno e indivisível e também não são da "união", pois esta é apenas um dos entes federados que compõem a República Federativa do Brasil.

Dada tal evolução, hoje não mais se questiona mais se a ingerência de outros poderes nos atos da Administração Pública contemporânea seria um ato ilícito/ilegítimo de ingerência indevida de um poder em outro, pelo contrário, a fiscalização externa da Administração Pública

é uma das conquistas da civilização moderna e uma das formas de se manter vigente a teoria dos freios e contrapesos (*check and balance*) desenhada por Montesquieu (1996) em sua obra o Espírito das leis.

Logo, não se exige que todos os atos administrativos sejam divulgados, mas que a falta de divulgação destes seja uma exceção delimitada apenas àqueles casos de proteção da intimidade e segurança nacional, por meio de autorização legislativa e sem prejuízo de apuração da razoabilidade e proporcionalidade de tal sigilo, motivo este que não nos parece sólida tal determinação de sigilo sobre o CPGF Presidencial, eis que este meio, como visto, serve apenas para pequenas despesas e pagamento de serviços, mas que, dado o seu sigilo e consequente impedimento de fiscalização, tem gerados inúmeras denúncias de mal uso de tal cartão.

Ora, se a defesa alegada pela União é a segurança institucional do Presidente da República e de seu *staff*, qual seria o problema de apresentar as contas posteriormente aos eventos, viagens internacionais e demais atividades em que demandou uso do CPGF. Evidente que tal afastamento da publicidade macula os princípios da publicidade e da moralidade determinados à Administração Pública pelo Constituinte Originário.

Quanto ao meio de controle, este pode se dar por autotutela, como descreve a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, SÚMULA 473/STF, 1969):

> a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

O resultado da fiscalização sobre pagamentos e aquisições realizados com o CPGF seria uma decorrência lógica da garantia da publicidade que, como ensina Ferrajoli (2002, p. 492), trata-se de uma garantia de segundo grau ou garantia de garantias, eis que essa fiscalização política, do cidadão e de veículos de imprensa são instrumentos que, além de fortalecer a democracia, obrigam ao administrador público a trilhar o caminho da correta operacionalização e do uso de bens públicos, sob pena de responsabilidade pessoal.

Repise-se que numa democracia, a regra que deve prevalecer no trato com a coisa pública não pode ser o sigilo e sim, efetivamente, a publicidade dos atos governamentais, podendo, em caso de descumprimento, acionar o Poder Judiciário para fazer valer as disposições da Constituição da República, pois como leciona Moraes (2016, p. 199), o postulado da publicidade como regra gera o dever de mostrar honestidade no trato com a coisa pública, devendo os atos públicos ser de conhecimento geral para que assim a sociedade possa fiscalizá-las.

4 CONCLUSÃO

Pela análise das obras acima pesquisadas, o que se extrai é que a Constituição Federal vigente rompeu com o regime anterior e determinou a publicidade dos atos administrativos como

regra, passando o sigilo a se tornar exceção, somente para aqueles casos de (possível) ofensa aos direitos de privacidade e intimidade da pessoa e casos em que seja preciso garantir a segurança da coletividade e do Estado.

Tendo a publicidade como regra, depreende-se que a decretação de sigilo sobre pagamentos de bens e serviços realizados por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), desacompanhada de qualquer justificativa plausível que tenha por objetivo proteger a integridade e o território nacional, o regime democrático e a Federação, bem como as pessoas dos chefes dos poderes Executivo, legislativo e Judiciário da União é inconstitucional por ofensa ao princípio supra.

Ainda, que os atos administrativos devem ser emanados por agente competente, visar o interesse público e seguir a forma determinada por lei, devem cumprir os requisitos da publicidade (fazendo a publicação em diário oficial) e da moralidade, cabendo a nulidade do ato em caso de desconformidade com a lei.

No primeiro caso, a falta de publicidade, que na lição de Canotilho é um princípio jurídico fundamental, historicamente objetivado e progressivamente introduzido na consciência jurídica, com recepção expressa no texto constitucional é causa de nulidade em todos os casos em que não houver justificativa firme no sentido de que a divulgação de tais dados ofenderia a vida privada, intimidade ou segurança da coletividade.

Vimos ainda, que os princípios da transparência e da publicidade consubstanciam elementos essenciais à manutenção do Estado Democrático de Direito, pois permitem a fiscalização popular e dos órgãos de controle para averiguar e sanar irregularidades, tendo a Constituição de 1988 instituído uma ordem democrática fundada no valor da publicidade (*Öffentlichkeit*) que é o substrato axiológico de toda a atividade do Poder Público.

Logo, o CPGF sendo um meio de pagamento que proporciona agilidade, modernidade, eficiência e controle dos recursos públicos, assegurando o controle popular substanciado por meio de diversas informações sobre o uso do cartão, estabelecimento comercial contratado, agente público responsável pelo pagamento, valores gasto e diversas outras informações é ferramenta de controle e aperfeiçoamento da máquina pública, estando subordinado aos mandamentos legais e judiciais das instâncias formais e informais de controle da Administração.

O uso restrito do CPGF só se justificaria para os casos em que a sua publicidade ofendesse a intimidade e a vida privada das pessoas ou a segurança do Estado, fatos estes que a doutrina exemplifica como o impedimento ao uso de operações secretas (como a orquestração de golpes militares para destituir supostos líderes comunistas), represálias econômicas (como a cessação de ajuda econômica a determinado país) e mesmo o uso de força militar, práticas essas usadas como estratégia hegemônica dos Estados Unidos da América durante a Guerra Fria.

No mesmo sentido, a política de segurança nacional de um país é determinada por vários fatores, incluindo ameaças externas, geografia, cultura política, capacidades militares, necessidades econômicas, a opinião da elite, a opinião popular, tendo no caso da lei brasileira (Lei nº 7.170/1983, intitulada Lei de Segurança Nacional) determinado que estarão abrangidos

por tal diploma normativo as ações que visem à prevenção dos crimes que lesionem ou exponham a perigo a integridade territorial, soberania nacional, regime democrático, a Federação e o Estado de Direito, bem como a pessoa dos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União são as possibilidades legais de se decretar sigilo sobre gastos públicos, não sendo possível a utilização do CPGF nessas hipóteses.

Sendo assim, não se enquadrando o sigilo decretado no CPGF Presidencial quando não existir nenhuma das duas hipóteses desenhadas pela constituição (segurança do Estado e intimidade das pessoas) deve o poder público dar publicidade a tais atos, mesmo que seja em data posterior, a fim de que essas informações sejam submetidas à fiscalização popular ou pelos órgãos de controle que detenham competência para fiscalizá-las.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ Constituicao.htm>. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 2.134 de 24 de janeiro de 1997**. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2134impressao.htm#:~:text=3%C2%BA%20%C3%89%20assegurado%20o%20direito,sigiloso%2C%20na%20forma%20do%20art>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.370, de 1° de fevereiro de 2008**. Brasilia, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6370.htm>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983**. Brasília, DF: Presidência da República, 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm#art46>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 129. Direito Constitucional. Art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, que prevê o sigilo da movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais. não Recepção pela Constituição de 1988. Arguição Julgada procedente. Relator: Min. Edson Fachin, 05 de novembro de 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, nº 270. 12 dez. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur416563/false>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.725 - Medida Cautelar - DF. Direito de acesso a documentos públicos. Prerrogativa de índole constitucional (CF, art. 5º, XXXIII). Documentos comprobatórios de despesas públicas. [...] Poder-dever de transmitir, ao público, informações de interesse coletivo ou geral (CF, art. 220, § 1º, c/c o art. 5°, IV e XIV). Liminar mandamental deferida. Relator: Min. Celso de Mello. 28 de novembro de 2003. **Informativo STF**, Brasília, DF, n. 331, 24 a 28 nov. 2003. Disponível em: <http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo331.htm>. Acesso em: 1 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 28.178-DF. Ato que indefere acesso a documentos relativos ao pagamento de verbas públicas. Inocorrência de sigilo. Concessão da ordem. Relator: Min. Roberto Barrroso. 4 de março de 2015. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, nº 85, 7 jun. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). Mandado de Segurança nº 31.659 - Medida Cautelar - DF. Conselho Nacional de Justiça. Publicidade de vencimentos. Ausência de relevância. Liminar indeferida. Relator: Min. Marco Aurélio. 18 de outubro de 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, nº 221, 9 jun. 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho297525/false>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1969]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602#:~:text=A%20administra%C3%A7%C3%A3o%20pode%20anular%20seus,os%20casos%2C%20a%20aprecia%C3%A7%C3%A3o%20judicial>. Acesso em: 1 set. 2020.

CANOTILHO, J.J Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Amedina, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FICO, Carlos. **Além do golpe:** versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. Rio de Janeiro: Record, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución:** de la antiguedad a nuestros días. Madrid: Trotta, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

HESSE, konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1991. 34 p.

JELLINEK, Georg. **System der subjektiven öffentlichen Rechte**. Freiburg, Mohr, 1892.

LAUBÉ, Vitor Rolf. Suprimento de fundos e cartão de pagamento do governo federal. Aspectos das respectivas disciplinas. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2035, 26 jan. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12252>. Acesso em: 21 jun. 2020.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil:** ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil (1689). Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

HOBBES, Thomas. **Leviatã**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf>. Acesso em: 31 maio 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. A|presentação de Renato Janine Ribeiro. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MONTEIRO, M.; SAVEDRA, M. M. G. **Metodologia da pesquisa jurídica**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MORAES. Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. DONAGGIO, Angela Rita Franco. **Governança Corporativa e ofertas públicas iniciais no Brasil (2007-2011)**. São Paulo: Direito GV, 2013. (Série pesquisa Direito GV). Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11312/Governan%C3%A7a%20corporativa%20e%20ofertas%20p%C3%BAblicas%20iniciais.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jun. 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

REED, Benjamin A. **American foreign policy in Latin America (1945-1975):** the containment policy and the perceptions of "threat". 2011. Thesis (Bachelor in Philosophy) - University of Pittsburgh, 2011.

SEMPA, Francis P. U.S. National security doctrines historically viewed: a commentary. **American Diplomacy**, Chapel Hill, NC, Apr. 2004. Disponível em: <http://americandiplomacy.web.unc.edu/2004/04/u-s-national-security-doctrines-historically-viewed-a-commentary/>. Acesso em: 1 set. 2020.

STEPHAN, Claudia. A doutrina da segurança nacional de contenção na guerra fria: fatores que contribuíram para a participação dos militares na política brasileira (1947-1969). **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 5, n. 3, p. 537-565, set./dez. 2016.

Suffragium
Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará

ROBERT MICHELS, MAURICE DUVERGER E ANGELO PANEBIANCO: O DEBATE SOBRE AS ELITES PARTIDÁRIAS

ROBERT MICHELS, MAURICE DUVERGER AND ANGELO PANEBIANCO: THE DEBATE ON THE PARTY ELITES

Martonio Mont'Alverne Barreto Lima
Pós-doutor e doutor pela Johann Wolfgang Goethe-Universität de Frankfurt am Main, Alemanha. Professor da Universidade de Fortaleza (Unifor) e procurador-geral do Município de Fortaleza.
E-mail: barreto@unifor.br

Antonio Kevan Brandão Pereira
Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Advogado e professor universitário.
E-mail: kevanbrandao@gmail.com

RESUMO: Este trabalho analisa as elites partidárias a partir das obras de Robert Michels, Maurice Duverger e Angelo Panebianco. O texto que ora se apresenta não trata da discussão sobre o conceito de elites que se tem tradicionalmente na Sociologia ou Ciência Política. Embora haja derivação deste acúmulo intelectual, o conceito a ser discutido nesta proposta é apenas no âmbito do sistema político-partidário. Dentro do imenso debate sobre os partidos políticos, o tema das classes dirigentes se constitui como um objeto extremamente relevante. Por meio de uma pesquisa bibliográfica investiga-se, dessa forma, como esses estudiosos tratam do fenômeno das elites dirigentes, bem como procura-se estabelecer as considerações de cada um sobre as possibilidades da democracia no interior dos partidos políticos. Por fim, apontaremos os pontos em comum e as possíveis diferenças entre as abordagens.
PALAVRAS-CHAVE: Partidos Políticos; Elites Partidárias; Robert Michels; Maurice Duverger; Angelo Panebianco.

ABSTRACT: This work analyzes the party elites from the works of Robert Michels, Maurice Duverger and Angelo Panebianco. The text presented here does not deal with the discussion about the concept of elites that we have traditionally had in Sociology or Political Science. Although there is a derivation of this intellectual accumulation, the concept to be discussed in this proposal is only within the scope of the party-political system. Within the immense debate on the political parties, the theme of the ruling classes constitutes an extremely relevant object. By means of a bibliographic research, it is investigated, in this way, how these scholars deal with the phenomenon of ruling elites, as well as trying to establish the considerations of each one about the possibilities of democracy within the political parties. Finally, we will point out the points in common and the possible differences between the approaches
KEYWORDS: Political Parties; Party Elites; Robert Michels; Maurice Duverger; Angelo Panebianco.

1 INTRODUÇÃO

O estudo do fenômeno partidário sempre desafiou aqueles interessados em sua compreensão. No âmbito do amplo debate sobre os partidos políticos, a análise das classes dirigentes se constitui como um objeto relevante. Parte-se do pressuposto de que a constituição de uma liderança é um aspecto inerente a toda organização partidária, com isso, saber como se forma essa elite, quem a compõe, quais as razões para a sua estabilidade ou instabilidade, etc., são questões que instigaram diversos pesquisadores ao longo dos anos.

Três autores se destacam nessa ampla e fecunda discussão, a saber, Robert Michels, Maurice Duverger e Angelo Panebianco. A partir de trabalhos seminais que influenciaram e que continuam a influenciar o debate político e acadêmico, eles analisaram as elites partidárias por meio de ideias e conceitos bem elaborados.

Neste artigo, pretendemos investigar como esses estudiosos tratam do tema das elites dirigentes, bem como entender as considerações de cada um sobre as possibilidades da democracia no interior dos partidos políticos. O texto está dividido em três seções principais que apresentam os argumentos mobilizados e os conceitos formulados. Ao final, à guisa de conclusão, apontaremos os pontos em comum e as possíveis diferenças entre as abordagens dos autores analisados.

Para isso, no que diz à questão metodológica, entendemos que a pesquisa do tipo bibliográfico é a mais adequada para alcançarmos os nossos objetivos. Desse modo, abordaremos o nosso objeto de estudo a partir de uma análise acurada das obras dos autores investigados, bem como da exposição do pensamento de outros estudiosos que se debruçaram diretamente sobre o tema.

2 ROBERT MICHELS: DEMOCRACIA, ORGANIZAÇÃO E OLIGARQUIA

Observar a discussão entre democracia e organização é fundamental para a compreensão da tese elaborada por Robert Michels (1876-1936) em sua obra clássica "Sociologia dos Partidos Políticos", de 1911. Partindo do pressuposto de que a organização é o único meio capaz de criar uma vontade coletiva, esse sociólogo alemão analisou os partidos políticos modernos do final do século XIX e início do século XX, em especial o Partido Social Democrata alemão. No que diz respeito especificamente aos partidos oriundos da classe operária, estes, devido a sua posição desprivilegiada na sociedade, só podem ter algum êxito em suas ações a partir da organização. Desse modo, "apenas aglomerando-se e dando à sua aglomeração uma estrutura é que os proletários adquirem a capacidade de resistência política, e ao mesmo tempo, uma dignidade social" (MICHELS, 1982, p. 15).

Nessa visão, a organização torna-se um princípio indispensável para a luta política conduzida pelas massas. Contudo, essa organização que possibilita a ação e evita a dispersão de forças acarreta uma série de consequências que comprometem a democracia no âmbito dos

partidos, sobretudo os de larga extensão. É que a organização constitui precisamente a "fonte que as correntes conservadoras lançam na planície da democracia, e ocasionalmente as inundações que tornam esta planície irreconhecível" (MICHELS, 1982, p. 16). No mesmo partido a que se refere Michels, August Bebel reforça tal ponto, quando se refere sobre todos os setores da sociedade que devem ser conquistados por aquele que se apresenta como partido de massa. É o caso das mulheres e da necessidade de sua representação interna partidária; aspiração de inclusão que também fazia diferir o partido de massa do "partido da ordem" (BEBEL,1973, p. 550).

Um dos principais argumentos de Michels é o de que há uma impossibilidade de que as massas exerçam o governo diretamente. Resulta dessa dificuldade o aparecimento de uma elite que irá dirigir os rumos da maioria. O autor é cético em relação à prática dos princípios democráticos, que só seria possível no contexto de pequenos grupos. Em associações de grande porte, seja o próprio Estado ou mesmo partidos políticos, existem impossibilidades mecânicas e técnicas que tornam o governo direto de vastos grupos irrealizável. Nesse sentido, é indispensável a escolha de delegados capazes de representar e garantir a realização dos interesses da massa, isto é, há uma "necessidade de liderança nas organizações" (HANDS, 1971, p. 161).

A necessidade da escolha de líderes para possibilitar uma melhor ação do grupo é uma consequência da organização. De acordo com Michels, é justamente após a constituição dos líderes que a associação perde pouco a pouco o seu aspecto democrático imaginado originariamente. No início da organização os chefes são encarados como simples servidores da massa, procurando-se sublinhar o máximo possível uma situação de "democracia pura". Entretanto, como crescimento do grupo surgem dificuldades que fatalmente modificam o ambiente interno da organização, bem com a sua atuação política. A estrutura da organização torna-se complexa, exigindo-se então o desempenho de tarefas diferenciadas por parte de seus adeptos.

É dentro dessa realidade que os líderes começam a se destacar em relação aos demais membros do partido. A partir da complexidade da organização as posições de liderança começam a exigir certas habilidades individuais, tais como o dom da oratória, o poder de persuasão, conhecimentos técnicos e objetivos, etc. Segundo o autor, esta é uma realidade característica dos partidos políticos modernos, onde dentro destes "reclama-se para os chefes uma espécie de consagração oficial e insiste-se na necessidade de se formar uma classe de políticos profissionais, de técnicos da política, testados e experimentados" (MICHELS, 1982, p. 19).

A especialização técnica dos líderes é uma consequência inevitável de qualquer organização mais ou menos extensa. Tomando como exemplo os partidos socialistas, ocorre o surgimento de uma elite operária que passa a comandar os órgãos de direção do partido. O poder de decisão torna-se uma competência específica da direção, sendo lentamente retirado das massas, ou seja, o poder de decisão fica exclusivamente concentrado nas mãos dos chefes. John May ressalta que para Michels tal situação decorre do fato de que com um número expressivo de membros no partido, é tecnicamente difícil para todos participarem igualmente nas decisões. (MAY, 1965, p. 419). Isso faz com que a direção do partido seja independente e passe a agir muitas vezes à revelia do controle da massa, afastando assim o aspecto democrático da participação de todos

nas deliberações. Nesse sentido, Michels afirma que os chefes do partido transformam-se numa verdadeira oligarquia, da seguinte forma:

> Quem fala em organização fala em tendência à oligarquia. Em cada organização, seja um partido ou uma união de profissões etc., a inclinação aristocrática manifesta-se de uma maneira muito acentuada. O mecanismo da organização, ao mesmo tempo que lhe dá uma estrutura sólida, provoca na massa organizada graves modificações. Ela altera completamente as respectivas composições de chefes e massas. A organização tem o efeito de dividir todo o partido ou sindicato profissional em uma minoria dirigente e uma maioria dirigida. (MICHELS, 1982, p. 21)

De acordo com Michels, os partidos políticos modernos, enquanto instituições de grande porte, precisam se adaptar para responder as demandas decorrentes de sua inserção e participação na arena eleitoral. Assim, os partidos sofrem modificações em suas estruturas através de um processo de diferenciação de seus órgãos e funções. O fato é que a divisão do trabalho no âmbito dos partidos redunda na formação de uma burocracia rigorosamente delimitada e hierarquizada. Conforme o partido avança para uma forma de organização mais sólida denota-se a ocorrência do fenômeno da burocratização, dessa maneira, a estrutura da associação torna-se hierarquizada. Com isso, tem-se então uma forte tendência para a substituição de chefes ocasionais por chefes profissionais.

Este é, portanto, um ponto central dentro do argumento do autor: a burocratização é uma consequência da organização que, com já foi dito, concentra o poder de decisão dentro de uma associação nas mãos de um grupo restrito, denominado "oligarquia". Por razões de técnica administrativa e tática política, "uma organização forte exige uma direção igualmente forte" (MICHELS, 1982, p. 23).

2.1 A LEI DE BRONZE DA OLIGARQUIA

À medida que um partido cresce e se consolida dentro de determinado cenário político, a burocratização e a hierarquização são consequências naturais e exigências indispensáveis. De acordo com Seymour Martin Lipset (1967, p. 30), a prática revela que o partido perde a sua essência original e as suas características ideológicas em nome da organização, o que, no pensamento de Michels corrói a democracia. Este fato ajuda a explicar o elemento conservador da política interna dos partidos políticos.

Diante dessa realidade, percebe-se então que o autor é totalmente cético em relação à democracia no interior dos partidos. Analisando o caso do Partido Social Democrata alemão, Michels constata que os chefes eram estáveis em suas posições de comando, ou seja, a alternância nos postos de direção do partido era uma exceção. A alternância da liderança, aspecto tão caro à democracia resume-se à teoria, à letra do estatuto partidário, pois na prática os chefes permanecem em seus cargos por longos períodos.

Especificamente entre os partidos socialistas que possuem uma sólida organização, existe um fator de tradição que colabora diretamente para a estabilidade dos líderes. Para Michels, há uma espécie de "necessidade instintiva" por uma ordem estável que faz com que a direção superior represente sempre mais o passado do que o presente. É possível então observar que o respeito à tradição e às lideranças constituídas são de fato características marcantes desses partidos. Visa-se não modificar, não interferir no comando do partido, que está totalmente empenhado em perseguir os objetivos mais fundamentais da organização. Essas tendências, diz ele, que constituem o próprio "coração" da organização, são "particularmente manifestadas no partido socialista alemão, onde as autoridades superiores gozam de uma real imobilidade" (MICHELS, 1982, p. 63).

Além da tradição, a burocratização do partido e a consequente divisão do trabalho também são fatores que explicam a estabilidade dos chefes. Acredita-se que os chefes são aqueles mais dotados do conhecimento técnico e tático tão necessários para a sobrevivência da organização. Por isso, ocorre a tendência entre os membros de manter os mesmos chefes nas mesmas funções, visando assim assegurar uma certa continuidade para o desenvolvimento do partido. Demonstrando sua descrença na democracia partidária, Robert Michels afirma que:

> É assim que os chefes supremos de um partido eminentemente democrático, nomeados pelo sufrágio indireto, prolongam até o fim de suas existências os poderes dos quais foram investidos uma vez. Sua recondução, exigida pelos estatutos, torna-se uma simples formalidade, uma coisa que se subentende. A missão temporária se transforma num cargo, e o cargo num posto fixo. Os chefes democráticos tornam-se irremovíveis e invioláveis como nunca antes na história o foram chefes de um corpo aristocrático. A duração de suas funções ultrapassa em muito a duração média das funções de ministro nos Estados monárquicos. (MICHELS, 1982, p. 64)

A despeito de que possam existir disputas entre os chefes do partido, sobretudo entre as velhas e as novas lideranças, a realidade é que a situação de controle da organização por um grupo restrito não vai ser alterada; quando muito, o que ocorre é apenas a substituição de uma oligarquia por outra. Tem-se aqui o cerne da afamada "lei de bronze da oligarquia" postulada pelo autor. De acordo com Michels, a oligarquia é um aspecto inerente aos grandes agregados sociais, com isso, uma classe dominante sempre será fatalmente substituída por outra.

Conforme colocamos acima, na proporção que o partido cresce os líderes se destacam e passam a desempenhar ações de comando de forma independente. Isso acarreta um "inevitável afastamento entre os valores, interesses e ações dos líderes frente à vontade das massas" (RIBEIRO, 2014, p. 6). Reside aí um aspecto grave, que consiste na distância e até mesmo na oposição ente a massa dos partidários e o grupo dos chefes. Num partido, "os interesses das massas organizadas que o compõem estão longe de coincidirem com os da burocracia que os personifica" (MICHELS, 1982, p. 234). Cassinelli (1953, p. 62) pontua que para Michels os interesses da classe dirigente não são os mesmos da massa do partido, o que reforça o aspecto diferenciador da oligarquia que comanda a organização. Surgindo uma outra oligarquia no

comando, esta por sua vez também terá interesses especiais que serão distintos dos interesses dos demais partidários.

Explicando o fenômeno da "oligarquização", Michels resume em poucas linhas o teor da sua "lei de bronze da oligarquia" ou "lei sociológica fundamental" que rege inelutavelmente os partidos políticos. Em suas palavras:

> A organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam. Quem diz organização, diz oligarquia. Toda organização de partido representa uma potência oligárquica repousada sobre uma base democrática. Encontramos em toda parte eleitores e eleitos. Mas também encontramos em toda parte um poder quase ilimitado dos eleitos sobre as massas que os elegem. A estrutura oligárquica do edifício abafa o princípio democrático fundamental. O que é oprimido, o que deveria ser. Para as massas, essa diferença essencial entre a realidade e o ideal é ainda um mistério. (MICHELS, 1982, p. 238)

A democracia partidária só é possível no plano teórico, pois não há como escapar do fenômeno da oligarquização. A constituição de uma oligarquia é um fenômeno orgânico e por consequência uma tendência pela qual passará toda organização, seja socialista e até mesmo anarquista. Segundo Michels, a massa nunca será soberana, a não ser de uma forma abstrata.

3 MAURICE DUVERGER: DEMOCRACIA APARENTE E A NATUREZA OLIGÁRQUICA DOS DIRIGENTES

A direção dos partidos, assim como a da maioria dos outros grupos sociais – sindicatos, associações, sociedades comerciais etc. –, se caracteriza por apresentar o duplo caráter de uma aparência democrática e de uma realidade oligárquica. É a partir desse pressuposto que o cientista político francês Maurice Duverger (1917-2014) analisa as especificidades das classes dirigentes das organizações partidárias em seu famoso livro "Os Partidos Políticos", publicado em 1951.

É preciso considerar que este "duplo caráter" quando se investiga a política interna dos partidos. De fato, a realidade das disputas políticas faz com que os partidos não vivam na prática muito dos aspectos democráticos que propagam e defendem. De acordo com o autor, é possível perceber claramente elementos autoritários e oligárquicos no âmbito dos partidos, porém, essas organizações procuram conservar uma espécie de "aparência democrática". Seiler (2010, p. 22) lembra que para Duverger essa é uma tendência geral que pode ser denotada entre os partidos classificados como "democráticos". Contudo, o seu grau de extensão varia de caso a caso e depende de alguns fatores peculiares, tais como a composição social, a força do sentimento democrático dos membros, bem como do tempo de existência do próprio partido e da força de sua doutrina.

O objetivo é compreender como se dá o processo de escolha dos dirigentes. Para o autor, é exatamente nesse processo que se observa uma "tendência autocrática" nas decisões internas de

um partido[1]. O sistema democrático de eleição para a escolha dos representantes é praticamente substituído por técnicas de recrutamento autocrático, quais sejam, cooptação, designação pelo centro diretivo, apresentação, dentre outras. Para Duverger, "esse tipo de seleção do pessoal político pode dar lugar, indubitavelmente, a certos vícios oligárquicos" (SCHWARTZENBERG, 1979, p. 514). Essas práticas são agravadas pelo fato de que os verdadeiros chefes do partido são frequentemente diversos dos seus chefes aparentes.

Se por um lado partidos fascistas – ou "protofascistas" – da primeira metade do século XX que não faziam questão de desmentir a sua essência, a estrutura oficial da maioria dos partidos é tipicamente democrática. Tal se aplica ainda aos partidos fascistas atuais, ainda que apenas formalmente definam-se e reivindiquem-se como democratas. Muitos partidos democráticos tentam camuflar os seus aspetos não democráticos, configurando assim o que Duverger chama de "autocracia disfarçada". Para o autor, existem duas técnicas que as organizações partidárias utilizam para disfarçar suas práticas autocráticas: as "manipulações eleitorais" e a distinção entre "dirigentes reais" e "dirigentes aparentes". As primeiras podem ser exemplificadas a partir do emprego generalizado do sufrágio indireto. Na maioria das vezes os dirigentes que irão ocupar os principais cargos do partido não são eleitos diretamente pela maioria dos membros filiados, mas sim por delegados, estes sim originários da votação. Esta escolha indireta é pautada por interesses dos mais diversos, distanciando-se assim das condições democráticas que deveria observar.

Duverger esclarece que nem todos os partidos aplicam o sufrágio indireto da mesma maneira e com rigor semelhante, porém, todos utilizam esse expediente. Esse tipo de sufrágio constitui um meio eficaz de disfarçar práticas autocráticas no interior de um partido. É preciso ressaltar que "a eleição dos dirigentes de um partido por um pequeno grupo de delegados não tem o mesmo caráter que eleição direta pela massa de adeptos" (DUVERGER, 1970, p. 177).

A apresentação de candidatos consiste em outro tipo de manipulação eleitoral. Alguns partidos limitam estatutariamente a liberdade de escolha dos eleitores e, na maioria dos casos, listas oficiais são impostas de cima para baixo, isto é, do órgão de direção do partido para a apreciação dos adeptos. Duverger adverte que além da apresentação oficial acontece também a chamada "apresentação oficiosa", que corrói o próprio sentido das eleições. As eleições indiretas tornam-se uma mera formalidade, pois o que ocorre na verdade é uma ratificação pura e simples dos nomes previamente definidos. Ainda no que tange a essa discussão, existem outros problemas a comprometerem a democracia interna dos partidos, tais como a fraude do corpo eleitoral e a fraude dos votos. Estes problemas podem acontecer com maior ou menor intensidade, mas não devem ser ignorados, pois são meios utilizados para assegurar a estabilidade das classes dirigentes. Segundo Duverger, o conjunto dessas "manipulações eleitorais têm por efeito dissimular ou designação mais ou menos autocrática sob uma aparência mais ou menos democrática" (DUVERGER, 1970, p. 183).

1 Para Duverger, o processo de escolha de dirigentes é crucial para a compreensão da política interna de um partido. O autor afirma que nos "partidos de quadros", o sistema de "caucus", isto é, escolha por comissões de notáveis, arrisca-se a levar à formação de uma oligarquia cooptada. Nos "partidos de massa", a designação dos candidatos é feita por congressos nacionais ou locais, nos quais os filiados escolhem os representantes direta ou indiretamente. No entanto, esse sistema também não está isento dos inconvenientes que podem resultar na formação de uma oligarquia.

A outra técnica a permitir que partidos escondem os elementos autocráticos funda-se no estabelecimento de duas categorias de dirigentes em seu interior: "chefes aparentes" e "chefes reais". Os chefes aparentes são os eleitos, cujo poder de ação é mais teórico do que prático, já os outros são aqueles designados por autocracia e exercem o poder de fato; quando muito, estes partilham o poder com aqueles, mas o que prevalece mesmo é a superioridade dos chefes reais. Para Duverger, muitos partidos comportam uma autoridade real bem diversa da autoridade aparente, e isto pode ser explicado por meio de uma constatação de que existe um dualismo profundo do poder aparente e do poder real que marca os partidos: "a hierarquia oficial se faz acompanhar de uma hierarquia oficiosa ou oculta; as duas participam do poder efetivo, tendendo a segunda a ficar com a parte do leão" (DUVERGER, 1970, p. 184).

Denota-se então a existência de um "segundo poder" que não é organizado democraticamente, pois os seus titulares não são oriundos de eleições, mas sim da cooptação, da indicação pelo alto, da conquista ou da hereditariedade. O autor cita alguns exemplos que esclarecem o exercício de segundo poder no âmbito dos partidos. A ação de capitalistas se constitui muitas vezes como um poder real dentro de uma organização partidária. Através de patrocínio e financiamento, eles podem agir sobre os próprios chefes, fazendo com que o partido tome medidas nesta ou naquela direção, sempre visando os seus interesses. Outro exemplo de segundo poder diz respeito à presença de grupos privados que conseguem influenciar diretamente um partido político, que são os chamados "grupos de pressão". Sindicatos operários e patronais, ligas femininas e familiares, associações regionalistas etc., desenvolvem intenções políticas e algumas vezes logram êxito em desviar a ação dos partidos para o atendimento de suas demandas.

Outras categorias de "segundo poder" destacadas por Duverger e que não se confundem com os grupos de pressão são as associações intelectuais ou as sociedades de pensamento – um bom exemplo é a ação da maçonaria nos séculos XIX e XX –, e também os setores da imprensa. O corpo redatorial de um grande partido conserva certa independência, o que lhe permite influenciar desde os membros mais simples até os organismos dirigentes. Por fim, um último tipo de segundo poder colocado expressa-se na submissão de um partido a uma autoridade internacional. Se determinado partido possui apenas uma representação minoritária num organismo internacional, o seu poder de ação fica bastante comprometido, já que o organismo externo conserva um caráter autocrático em relação ao partido. O autor ilustra o seu argumento citando o caso dos partidos comunistas, onde algumas vezes as "Internacionais" foram constituídas de forma autocrática (DUVERGER, 1970, p. 187). Deve ser ponderado, por outro lado e a respeito desta última advertência de Duverger, que sociais democratas, democratas cristãos, liberais e conservadores organizam suas entidades internacionais sem que se materialize prejuízo aos partidos nacionais ou à representatividade de sua linha de ação política interna. E ainda bem ao contrário do que escreve Duverger, à Internacional Socialista, por exemplo, convergem partidos sociais democratas e trabalhistas que estão muito distantes de perspectiva autocráticas, como os Partidos Socialistas da França, da Itália e de Portugal; o Partido Socialista Obreiro da Espanha, além do brasileiro Partido Democrático Trabalhista.

As duas técnicas mencionadas por Duverger, manipulações eleitorais e distinção entre chefes aparentes e chefes reais, nos revelam algumas características autocráticas que permeiam os partidos políticos. Os partidos procuram utilizar meios – como as eleições – para disfarçarem tendências autocráticas, e ao mesmo tempo manter uma aparência democrática. Verifica-se então que para ele elementos autocráticos e oligárquicos estão presentes na política interna dos partidos políticos, comprometendo assim a prática democrática na esfera dessas organizações.

3.1 O "CÍRCULO INTERIOR"

Maurice Duverger denomina de "círculo interior" o grupo restrito que controla as principais decisões dentro de um partido político. Interessa a ele compreender como ocorre a formação desse grupo, quem o compõe, e quais as possibilidades de renovação de seus membros. Corroborando com a tese de Robert Michels, Duverger também enfatiza a natureza oligárquica dos dirigentes partidários:

> A direção dos partidos tende naturalmente a assumir uma forma oligárquica. Uma verdadeira "classe de chefes" ali se constitui, uma casta mais ou menos fechada, um "círculo interior" de difícil acesso. Esse fenômeno aplica-se tanto aos chefes aparentes como aos chefes reais, tanto aos dirigentes autocráticos como aos dirigentes democráticos. Teoricamente, a eleição deveria impedir o nascimento de uma oligarquia; de fato, parece antes favorecê-la. As massas são naturalmente conservadoras; apegam-se elas aos seus velhos chefes, desconfiam de novas fisionomias. Nos partidos socialistas, onde o recrutamento dos chefes é mais democrático que alhures, sua renovação é igualmente mais difícil. (DUVERGER, 1970, p. 188)

Tomando especificamente o caso dos partidos democráticos, têm-se que a formação do círculo interior acontece a partir do fenômeno da burocratização das organizações complexas. A burocracia oferece o tipo de uma oligarquia institucional que era inconcebível nos partidos antigos, de fraca articulação. A burocracia institucionalizada é uma característica marcante dos partidos socialistas que possuem ligação com sindicatos, cooperativas e associações de assistência mútua. Citando como exemplo o Partido Social Democrata alemão e o Partido Socialista belga, o autor menciona o gradual processo de profissionalização de membros que teve lugar nessas agremiações. Observou-se então a instituição de membros permanentes que passaram a desenvolver um papel preponderante dentro da organização, o que lhes conferiu uma autoridade imediata sobre os adeptos em geral.

Outro exemplo de como a formação do círculo interior de um partido está ligada ao processo de burocratização pode ser fornecido a partir da experiência dos partidos comunistas. A proposta leninista de se criar uma classe de revolucionários profissionais relaciona-se com a ideia de se criar uma classe de "dirigentes profissionais". Para Duverger, isso nada mais é do que a geração de um círculo interior, de uma oligarquia. Como os cargos dos funcionários não são rigorosamente eletivos, o grupo dirigente que se consolida consegue exercer um forte controle sobre o corpo do partido. Nesse caso, constata-se então a presença de uma "oligarquia autêntica,

que exerce o poder, conserva-o e o transmite pelos mecanismos da cooptação" (DUVERGER, 1970, p. 192). Deve dar-se voz ao próprio Lenin, e sua concepção de partido político. A questão partidária e da direção de um partido de massas revolucionário está presente em diversas das reflexões de Lenin. Deve ser destacado que Lenin separa dois momentos da vida do partido revolucionário: durante e após a revolução. O processo revolucionário exige o preparo para a reação contra qualquer revolução, como bem mostra a história. Aqui, a necessidade de *the most authoritative and experienced leaders* (LENIN, 1975, p. 50) a fim de completar a tarefa revolucionária. Logo em seguida, a imperiosidade de que o mesmo partido revolucionário forme seus quadros, de maneira continuada, por meio de integrantes dispostos à reflexão contínua e à leitura para a compreensão da complexa realidade que se tem pela frente após a revolução. (LENIN, 1975, p. 72). Como se vê, dada voz ao próprio Lenin, trata-se de uma formação generalizada como tarefa do partido revolucionário, e não de insular a formação de lideranças partidária apenas, como entende Duverger.

Para Duverger, o círculo interior – grupo restrito de natureza oligárquica – precisa enfrentar dois problemas fundamentais, a saber, o da sua composição e renovação. O primeiro problema refere-se à difícil tarefa de se identificar as peculiaridades daqueles membros que integram o círculo interior. O autor almeja saber se os componentes da elite dirigente de um partido se assemelham social e economicamente com a massa dos adeptos. Não há como estabelecer uma resposta precisa para esse problema, dada a existência de casos desviantes, entretanto, percebe-se que em partidos que utilizam métodos mais "democráticos" não é certo afirmar que a composição social de um grupo de chefes eleitos seja semelhante à grande maioria dos membros.

Há uma tendência das massas em escolher entre os representantes do partido aquelas pessoas mais "capacitadas", seja por aptidão profissional, preparo intelectual ou mesmo reconhecimento pessoal. Aqui, Duverger segue mais uma vez o pensamento de Robert Michels e de Lenin, afirmando que a psicologia dos chefes nunca é idêntica à das massas, mesmo que estes chefes tenham a mesma estrutura social das massas. Para ele, independentemente de sua origem, os "dirigentes tendem a se aproximar e a constituir naturalmente uma classe de chefes: todo poder é oligárquico" (DUVERGER, 1970, p. 196).

O outro problema que o círculo interior precisa enfrentar consiste no dilema da renovação. Tal dilema atinge não apenas os partidos que dispõem de métodos mais democráticos, mas também aqueles tipicamente autocráticos e oligárquicos. A classe dirigente não escapa ao processo natural de envelhecimento e, vale ressaltar, a sua renovação não acontece de maneira simples. Conforme o que já foi colocado acima, as massas são conservadoras e tendem a manter os seus velhos chefes, desconfiando sempre de novas lideranças que possam surgir. De acordo com Duverger, as possibilidades de renovação do círculo interior dependem fortemente da própria organização do partido. O grau de centralização ou de descentralização de um partido é um fator primordial para se compreender as chances de renovação dos dirigentes.

A renovação dos quadros ocorre de maneira menos complexa nos partidos centralizados, de comando mais autocrático, onde a despeito da oposição de quadros subalternos dentro do

próprio círculo interior a elite dirigente promover a renovação. Escolhe-se, sobretudo, aqueles nomes que foram treinados e formados pelo partido, num claro processo de imposição. Já nos partidos descentralizados, de cunho mais "democrático", a renovação do círculo interior assume caráter excepcional. A renovação pela via eleitoral nunca é fácil, visto que a massa tende a ignorar as novas lideranças. Em suma, Duverger aponta dois obstáculos principais que dificultam ou impedem o rejuvenescimento do círculo interno: a oposição da elite subalterna e a tendência conservadora da massa dos militantes.

4 ANGELO PANEBIANCO: A DISPUTA PELOS RECURSOS DE PODER NO INTERIOR DOS PARTIDOS

Os partidos políticos modernos transformaram-se em instituições complexas, de estrutura burocrática e hierárquica. Como decorrência da própria complexidade dessas organizações, é normal que ocorram tensões e disputas internas entre os seus partidários. Objetivando compreender como acontece os "jogos de poder" no âmbito dos partidos, o cientista político italiano Angelo Panebianco (1948 -) discorre sobre a necessidade de compreender o "poder" como algo que é relacional, assimétrico e recíproco. O poder "manifesta-se numa negociação desequilibrada, numa relação de troca desigual, em que um agente ganha mais do que o outro" (PANEBIANCO, 2005, p. 45). Advém daí o fato de que o poder nunca é absoluto. Essa é uma tese central que está expressa em seu importante livro "Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos", de 1982.

Como consequência da sua própria estrutura, emergem no interior dos partidos políticos algumas pessoas que passam a comandar os destinos da organização. Os líderes passam a controlar aqueles recursos que são indispensáveis para a sobrevivência e a relevância do partido num determinado cenário político. Esses atores que ascendem aos postos de direção tendem a utilizar recursos de poder para obterem êxito nas negociações internas, visando assim a permanência nas posições de comando. Porém, o autor adverte que numa organização voluntária, como é o caso dos partidos políticos, a ação dos líderes não é irrestrita, isto é, existem limites ao poder, e tais limites decorrem da própria relação de poder, que é desigual.

Importa então identificar quais são os grupos dirigentes e quais as características que os definem enquanto tal. Antes, contudo, se faz necessário entender o que torna possível a ascensão e o comando de determinados grupos sobre outros no contexto dos partidos políticos. Para Panebianco, alguns agentes conseguem ganhar projeção em relação aos demais a partir do controle de importantes fatores que permitem a sua vitória nas disputas de poder. Esses fatores, que são recursos de poder, são definidos pelo autor como "zonas de incerteza". Portanto, aquele ou aqueles que controlam as zonas de incerteza inevitavelmente ocuparão os principais cargos dentro de um partido, com maior poder para influenciar os rumos de suas atividades.

Todavia, é preciso investigar quais são esses recursos de poder cujo controle torna possível a constituição de uma elite dirigente nas organizações partidárias. Panebianco identifica pelo

menos seis fatores (zonas de incerteza) em torno dos quais se desenvolvem atividades primordiais para o partido: a competência, a gestão das relações com o ambiente, as comunicações internas, as regras formais, o financiamento e o recrutamento (PANEBIANCO, 2005, p. 66). O primeiro fator, a "competência", diz respeito ao poder do especialista. Trata-se do conhecimento especializado que alguns agentes adquirem a partir da experiência de trabalho nos assuntos institucionais do partido; é a capacidade de compreender o pleno funcionamento da máquina partidária no seu cotidiano. O domínio desse fator faz com que os outros agentes não detentores dessas competências reconheçam que algumas pessoas possuem qualidades especiais para ocupar certos cargos, e que por isso são indispensáveis. A competência é nesse sentido um recurso fundamental do poder organizativo.

O controle das relações com o ambiente é outro recurso de poder muito relevante. A relação com o ambiente é, do ponto de vista da organização, a principal fonte de incerteza. Negociar com outras organizações, fazer alianças, definir os temas que serão travados nas disputas políticas, dentre outras atividades, são tarefas que alguns agentes assumem em nome do partido. Controlar as diversas relações com o ambiente significa, portanto, "controlar uma zona decisiva de incerteza organizativa" (PANEBIANCO, 2005, p. 67). O terceiro fator consiste na "comunicação". Este é um recurso de poder crucial, pois aqueles agentes que detém a coordenação dos canais de comunicação do partido, tendo assim a possibilidade de divulgar, distribuir, retardar, manipular ou omitir informações, controlam uma área substancial de incerteza. Outra zona de incerteza cujo controle confere aos agentes um poder decisivo diz respeito às "regras formais". Como se sabe, aqueles que possuem a capacidade de estabelecer regras, de interpretá-las e de aplicá-las terão proeminência em relação aos outros agentes. De acordo com Panebianco, a faculdade de definir regras, impor ou não a sua observância, bem como de manipular suas interpretações proporciona aos atores uma larga vantagem nas disputas internas.

O quinto fator vital para as atividades da organização é o "financiamento". O partido não sobrevive sem recursos financeiros, desse modo, independe se o financiador é interno ou externo, pois quem controla os cargos responsáveis pela circulação do dinheiro para financiar a organização controla outro recurso fundamental. O último recurso que merece destaque é o "recrutamento". Trata-se, por exemplo, do controle que acontece nos diversos níveis do partido sobre quem pode e quem não pode fazer parte da organização, isto é, a definição dos requisitos de admissão, e também sobre questões mais específicas, como a fixação de critérios para a promoção nas carreiras internas, etc. Dessa maneira, essa é mais uma zona de incerteza que quando controlada confere um poder relevante para os agentes.

É certo que existem outros fatores, porém, quando estes que foram apresentados por Panebianco são controlados por determinados agentes dentro de um partido, a tendência é que eles detenham o comando da organização. Entretanto, o controle dessas zonas de incerteza não é uma tarefa simples, nem uniforme.

> Os recursos do poder são tendencialmente, cumulativos: quem controla uma zona de incerteza tem grandes probabilidades de adquirir o controle também sobre as

> outras. Eis a razão para a tendência, própria de todos os partidos, à concentração dos recursos de poder em grupos restritos. Porém, pela sua própria natureza, o controle sobre as zonas de incerteza não pode ser monopolizado "in toto" por um único grupo. (PANEBIANCO, 2005, p. 70)

O controle sobre as zonas de incerteza não pode ser monopolizado por um único grupo dentro dos partidos. Panebianco afirma que o poder da elite dirigente nunca é absoluto, pois existe sempre um constante jogo de interesses, trocas e barganhas, permeado por tensões políticas, típico das relações de poder.

4.1 A COALIZÃO DOMINANTE

O grupo restrito que tende a concentrar os principais recursos de poder no âmbito dos partidos políticos é denominado por Angelo Panebianco de "coalizão dominante". Para o autor, o conceito de coalizão dominante permite abarcar de forma mais apropriada as características e as especificidades das elites dirigentes dos partidos.

Através desse conceito é possível observar que há uma conformação mais complexa da estrutura do poder na organização. A elite, seja ela comandada por um líder ou por alguns, está em permanente negociação com os outros agentes organizativos; como foi dito, o poder dessa elite não é absoluto. Outra vantagem desse conceito é que ele comporta a noção de que o poder organizativo de um partido não está necessariamente "concentrado nos cargos internos ou parlamentares do próprio partido" (PANEBIANCO, 2005, p. 73). Com isso, pode haver uma coalizão que comanda o partido, mas que é exterior a ele, o que pode ser exemplificado pelo caso das *Trade Unions* em relação ao Partido Trabalhista britânico.

O conceito de coalizão dominante abrange também outra ideia fundamental, qual seja, a de que a elite do partido nem sempre é composta apenas pelos dirigentes nacionais. Muitas vezes uma coalizão dominante "compreende tanto os líderes nacionais (ou um de seus setores) quanto um certo número de líderes intermediários e/ou locais" (PANEBIANCO, 2005, p. 73). É justamente por englobar de maneira mais acurada as particularidades do poder organizativo dos partidos que Panebianco prefere a expressão "coalizão dominante" em detrimento de outras, tais como "oligarquia" (Robert Michels) e "círculo interior" (Maurice Duverger). Conforme o seu ponto de vista, essas e outras expressões já utilizadas não dão conta das especificidades colocadas acima. Em suas palavras:

> O conceito de coalizão dominante, mais amplo do que os geralmente usados, permite fotografar melhor a efetiva estrutura do poder nos partidos, seja quando ela implica a existência de uma aliança "transversal" (entre alguns líderes nacionais e alguns líderes locais), seja quando implica a aliança entre alguns líderes nacionais e alguns líderes de organizações formalmente externas e separadas do partido. À luz da definição de poder organizativo aqui acolhida, a coalizão dominante de um partido é composta por aqueles agentes formalmente internos e/ou externos à organização, que controlam as zonas de incerteza mais vitais. (PANEBIANCO, 2005, p. 74)

A coalizão dominante é aquele grupo restrito que controla os principais recursos de poder. O controle sobre as principais zonas de incerteza torna a coalizão um verdadeiro centro de distribuição de "incentivos organizativos" no interior do partido. Para o autor, incentivos organizativos são benefícios de natureza material ou simbólica que se constituem como moeda de troca nos jogos de poder e que conferem legitimidade à coalizão dominante. Os incentivos podem ser "coletivos" (de identidade), que são de alcance geral e que servem para gerar lealdade para a organização, ou "seletivos" (materiais e de *status*), de caráter mais restrito, que é a distribuição de cargos de prestígio, promessas de ascensão nas carreiras internas etc. A adequada distribuição dos incentivos organizativos permite a coalizão dominante controlar as zonas de incerteza e consequentemente reduzir as chances de derrota nas disputas internas. A concessão de benefícios seletivos é fundamental para frear o avanço das elites minoritárias e, sobretudo, para fragilizar uma possível oposição dentro da própria coalizão.

De acordo com Panebianco, este é um aspecto diferenciador da coalizão dominante de um partido. Como esse grupo não detém o poder de forma absoluta, a todo momento é preciso realizar negociações. No interior da coalizão pode haver, constantemente, um desequilíbrio do poder. Se outros líderes dentro do grupo conseguirem obter controle sobre zonas de incerteza cruciais, e como isso passarem a dispor sobre a distribuição dos incentivos organizativos, o comando da coalizão será alterado. Barberà (2008, p. 10) lembra que para o autor a coalizão dominante é uma aliança de alianças, e que por isso é sempre uma construção "potencialmente precária". Percebe-se então que a alternância de coalizões ou a mudança de comando dentro de uma coalizão pode sempre ocorrer.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho nos propomos a analisar como Robert Michels, Maurice Duverger e Angelo Panebianco tratam do tema das elites dirigentes dos partidos políticos, bem como entender como esses estudiosos compreendem as possibilidades de democracia partidária. Após explanação dos principais argumentos de cada autor, foi possível perceber que existem pontos em comum e também diferenças entre cada um deles.

Investigamos inicialmente o pensamento de Robert Michels destacando, sobretudo, a tese da "lei de bronze da oligarquia". Segundo este teórico alemão, o processo de organização de um partido de extensão considerável gera uma burocratização e hierarquização de sua estrutura, que conduz inevitavelmente à formação de uma elite em seu interior. Essa elite, denominada de "oligarquia", consiste naquele grupo restrito que comandará de forma absoluta os destinos do partido.

Para Amaral (2013, p. 13), em Michels o desenvolvimento dos partidos "não é compatível com a manutenção de estruturas democráticas", e resulta daí as impossibilidades mecânicas e técnicas que restringem a participação direta das massas de militantes na tomada de decisões.

Este autor não acredita na prática de princípios democráticos nos grandes partidos, enfatizando que tais princípios só são válidos no plano teórico e que a soberania das massas só existe de forma abstrata. A elite dirigente adquire tamanha independência que os seus interesses passam a ser diferentes dos interesses da massa. O mais grave é que o aspecto conservador da própria massa possibilita a estabilidade dos chefes.

Para Michels não há margem para alterações radicais nessa condição inerente aos grandes partidos, e nem mesmo eleições internas seriam um fator de mudança, fato este também pontuado por Cook (1991, p. 35). Independentemente de disputas entre os chefes, a situação de controle da organização por um grupo restrito sempre ocorrerá; quando muito, o que acontece é apenas a substituição de uma oligarquia por outra. Para ele, a formação de uma oligarquia dirigente é um fenômeno orgânico e uma realidade inescapável pela qual passará toda organização; como pontua Sartori (1994), a tese de Michels tem caráter determinista.

Observamos em seguida que Maurice Duverger utiliza o termo "círculo interior" para definir as elites dirigentes dos partidos políticos. Concordando com muitos aspectos da tese de Michels, ele destaca a natureza oligárquica dos líderes partidários. De uma forma geral, os partidos democráticos são autocracias disfarçadas, e isto pode ser comprovado, por exemplo, quando se observa a tendência autocrática no processo de escolha dos dirigentes, e também na existência de chefes aparentes e chefes reais.

A burocratização dos partidos acarreta a formação de um círculo interior, pois todo poder seria oligárquico, e independentemente da origem, os dirigentes tendem a se aproximar e a constituir naturalmente uma classe. Este fato é intensificado pelo conservadorismo das massas que confere estabilidade aos chefes que já estão nos cargos de comando, comprometendo assim a renovação da liderança. Para o autor, a presença de elementos autocráticos e oligárquicos na política interna dos partidos políticos dificulta a prática democrática na esfera dessas organizações.

Contudo, embora realce a natureza oligárquica do poder, o argumento de Duverger apresenta diferenças em relação ao pensamento de Michels. Como bem colocou Sarti (1996), ele confere ao partido – entendido aqui como o "moderno partido de massa" – o mérito de uma "vontade democrática sincera", que poderia fazer frente ao poder dos chefes por meio de mecanismos de funcionamento do partido. Desse modo, Duverger contesta e tenta escapar da lei de bronze da oligarquia a partir do momento em que enfatiza a criação de mecanismos internos como modo de viabilizar a democracia no âmbito dos partidos.

Por fim, chegamos à análise da obra de Angelo Panebianco, que procurou superar algumas das ideias elaboradas por Michels e Duverger. Em detrimento das expressões "oligarquia" e "círculo interior", o autor italiano utiliza o conceito de "coalizão dominante" por entender que este nos possibilita apreender de modo mais acurado as especificidades das elites dirigentes. Partindo do pressuposto de que o poder é algo relacional, assimétrico e recíproco, que se manifesta numa negociação desequilibrada e numa relação de troca desigual em que um agente ganha mais do que o outro, o autor afirma que o poder não é absoluto.

Trazendo essa ideia para o contexto da discussão sobre as elites partidárias, Panebianco inova ao questionar o poder absoluto do grupo restrito de dirigentes. Para ele, o grupo que forma a coalizão dominante é aquele que consegue controlar a maior quantidade de recursos de poder, denominados também de "zonas de incerteza". A questão é que o controle sobre as zonas de incerteza não pode ser monopolizado por um único grupo dentro dos partidos, e aqui nós temos um elemento crucial que diferencia esta análise das precedentes.

Discordando de Michels, Panebianco afirma que a elite dirigente não detém o poder de forma absoluta, pois a todo momento ela precisa negociar dentro de um jogo marcado por interesses, trocas e barganhas que é característico das relações de poder. Para ele, até mesmo o último dos militantes controla uma zona de incerteza organizativa, mesmo que restrita. Outro fator que deve ser levado em conta é que pode haver constantemente no interior da própria coalizão um desequilíbrio de poder. Se outros líderes dentro do grupo passarem a controlar as zonas de incerteza fundamentais, o comando da coalizão será alterado. Nesse sentido, Panebianco contempla a possibilidade de alternância no comando da organização, já que os grupos partidários estão em constante disputa pelo controle das zonas de incerteza.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Oswaldo Eduardo do. **O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos:** uma avaliação de 100 anos de literatura. Debates, v. 7, n. 2, 2013.

BARBERÀ, Òscar. **Political alliances and organisational change in political parties:** a framework for analysis. WP, n. 270. Barcelona, 2008.

BEBEL, Ferdinand August. **Die Frau und die Sozialismus**. 62. Auflage, Berlin/DDR: Dietz Verlag, 1973.

CASSINELLI, Charles William. **The Law of Oligarchy**. The American Political Science Review. 1953, v. 47, n. 3, p. 773-784.

COOK, Philip. **Robert Michels Political Parties in Perspective**. The Journal of Politics. 1971, v. 33, n. 3, p. 773-797.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

HANDS, Gordon. **Robert Michels and the Study of Political Parties**. British Journal of Political Science. 1971, v. 1, n. 2, p. 155-172.

LENIN. Vladmir Ilitch Ulianov. **On the Revolutionary Proletarian Party of a New Type**. San Francisco: Proletarian Publishers, 1975.

LIPSET, Seymour Martin. **O homem politico**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAY, John D. **Democracy, Organization, Michels**. The American Political Science Review. 1965, v. 59, n. 2, p. 417-429.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido:** organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

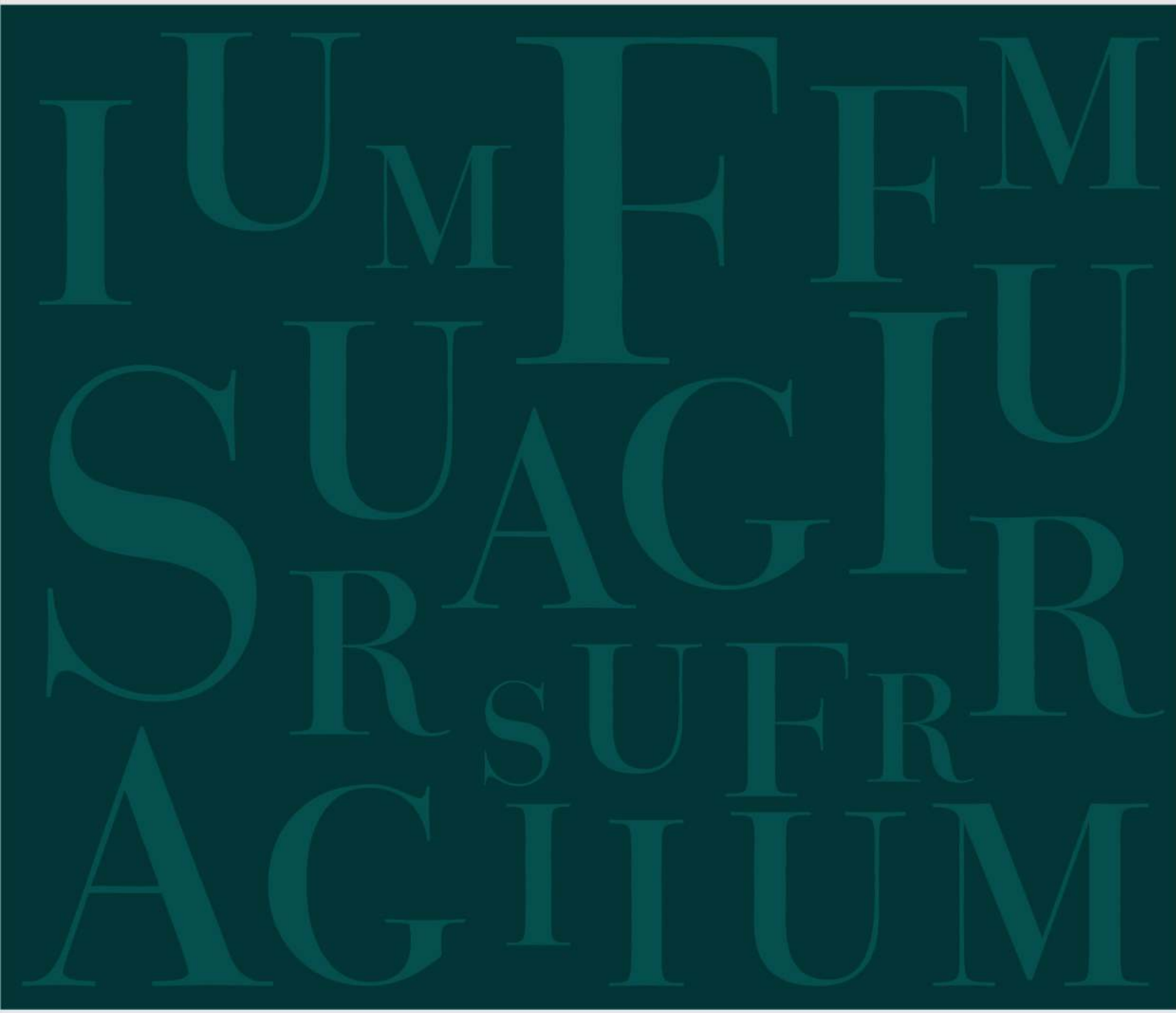
RIBEIRO, Pedro Floriano. **A lei da oligarquia de Michels:** modos de usar. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2014, v. 29, n. 85, p. 179-193.

SARTI, Ingrid. **A utopia de Michels e a democracia partidária em perspectiva**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1996, v. 30, n. 11, p. 129-137.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada:** o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **Sociologia Política:** elementos de ciência política. São Paulo: Difel/Difusão Editorial, 1979.

SEILER, Daniel. **Maurice Duverger et les partis politiques**. Revue Internationale de Politique Comparée. 2010, v. 17, p. 55-65.


IUMFMU
SUAGIR
RSUFR
AGIUM